



Sergiu Cornea

Reorganizarea teritorială a puterii locale - imperativ al modernizării Republicii Moldova

Presă Universitară Clujeană

Sergiu Cornea

**Reorganizarea teritorială a puterii locale –
imperativ al modernizării Republicii Moldova**

Referenți științifici:

Prof. univ. dr. Dumitru Popa

Prof. univ. dr. hab. Victor Saca

ISBN 978-606-37-0578-6

© 2019 Autorul volumului. Toate drepturile rezervate.
Reproducerea integrală sau parțială a textului, prin orice mijloace, fără acordul autorului, este interzisă și se pedepsește conform legii.

**Universitatea Babeș-Bolyai
Presa Universitară Clujeană
Director: Codruța Săcelelean
Str. Hasdeu nr. 51
400371 Cluj-Napoca, România
Tel./fax: (+40)-264-597.401
E-mail: editura@edituraubbcluj.ro
<http://www.edituraubbcluj.ro/>**

Sergiu Cornea

**Reorganizarea teritorială
a puterii locale –
imperativ al modernizării
Republicii Moldova**

Presa Universitară Clujeană

2019

Cuprins

Introducere	9
1. Cadrul teoretic și conceptual privind organizarea teritorială a puterii locale	15
1.1. Esența puterii locale în sistemul puterii publice	16
1.2. Conceptualizarea organizării teritoriale a puterii locale	46
1.3. Concluzii la capitolul 1	78
2. Distribuirea atribuțiilor între nivelurile teritoriale ale puterii publice	81
2.1. Dimensiunile descentralizării puterii publice	82
2.2. Contextul și particularitățile mecanismului distribuirii atribuțiilor între nivelurile puterii publice	107
2.3. Concluzii la capitolul 2	129
3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale	131
3.1. Reforme și contrareformă privind organizarea teritorială a puterii locale	131
3.2. Imperativitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale	163
3.3. Concluzii la capitolul 3	185
4. Opțiuni privind reformarea sistemului organizării teritoriale a puterii locale	187
4.1. Soluții privind organizarea teritorială optimă a puterii locale	187
4.2. Condițiile realizării reformei organizării teritoriale a puterii locale	220
4.3. Concluzii la capitolul 4	236

Anexe	245
Anexa 1. Nivelurile exercitării puterii publice în statele europene	245
Anexa 2. Sursele numelor colectivităților locale din R. Moldova	246
Anexa 3. Repere ale evoluției organizării administrativ-teritoriale ale RSSM în componența URSS	247
Anexa 4. Numărul de colectivități locale pe raioane conform Legii nr. 306-XIII din 07.12.94 (abrogată)	248
Anexa 5. Numărul de colectivități locale pe județe conform Legii nr. 191-XIV din 12.11.98 (abrogată)	249
Anexa 6. Numărul de colectivități locale pe raioane conform Legii nr. 764-XV din 27.12.2001	249
Anexa 7. Nomenclatorul unităților teritoriale de statistică al Republicii Moldova	250
Anexa 8. Numărul mediu al populației colectivităților locale (pe raioane)	250
Anexa 9. Veniturile municipiilor și raioanelor cu pondere mare în bugetul public național (primul trim. al anului 2018)	251
Anexa 10. Suprafața raioanelor Republicii Moldova	252
Anexa 11. Primele zece raioane/județe din R. Moldova și România după suprafață	253
Anexa 12. Dotarea locuințelor cu comodități (2015, 2017)	253
Anexa 13. Încrederea populației față de autoritățile locale (Primărie) potrivit BOP (2003-2017)	254
Anexa 14. Rata participării populației la alegerile parlamentare și locale	254
Anexa 15. Atitudinea populației referitor la extinderea drepturilor administrației locale ca soluție a îmbunătății situația social-economică din Republica Moldova	255
Anexa 16. Gradul de satisfacție al populației față de curătenia și îngrijirea localității lor potrivit BOP (2003-2017)	255
Anexa 17. Transferuri de mijloace bănești din străinătate efectuate în favoarea persoanelor fizice (milioane USD)	256
Anexa 18. Cetățenii R. Moldova plecați peste hotare la loc permanent de trai (situația la 01.07.2017)	256
Anexa 19. Persoanele fizice cu loc de trai în Republica Moldova în profil administrativ-teritorial (situația la 01.07.2017)	258
Anexa 20. Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică	259
Anexa 21. Populația stabilă la 1 ianuarie 2016 în profil teritorial	260

Anexa 22. Populația regiunilor de dezvoltare Nord-Est și Sud-Est (România) ..	261
Anexa 23. Alegerile primarului în unele localități cu un număr redus al populației în alegerile locale.....	261
Anexa 24. Coeficientul îmbătrânirii populației.....	262
Anexa 25. Evoluția numărului colectivităților locale în statele europene (anii '50 -'90 ai secolului XX).....	263
Anexa 26. Colectivitățile locale din Republica Moldova după numărul de locuitori.....	263
Anexa 27. Argumente pro și contra consolidării colectivităților locale	264
 Lista abrevierilor	265

Introducere

Problema organizării teritoriale eficiente a puterii publice a fost obiectul preocupărilor științifice din cele mai vechi timpuri și până în prezent, fără a-și pierde din actualitate, deoarece dinamica proceselor și schimbărilor socio-economice a generat mereu noi provocări, mai dificile și mai complexe. Modul în care statul dă expresie puterii publice are un rol determinant în soluționarea problemelor ce vizează dezvoltarea economică, socială, politică și culturală a țării, influențează configurarea rețelelor de transport, furnizarea serviciilor către populație, aflându-se în conexiune directă cu astfel de concepte, cum ar fi stat unitar, descentralizare și desconcentrare a puterii, dezvoltare regională și autonomie locală.

Procesele de democratizare au amplificat rolul și importanța colectivităților locale privind furnizarea de servicii publice și asigurarea bunăstării populației. Aceste schimbări au determinat necesitatea redimensionării organizării teritoriale a puterii locale în statele democratice ale lumii contemporane. Experiența sistemelor politice ce recunosc puterea locală este o confirmare a rolului foarte important pe care aceasta îl are în afirmarea statului de drept și a societății civile. Existența și recunoașterea puterii locale, constituită în baza unor principii democratice și ale eficienței, reprezintă unul din elementele esențiale care definesc aspirațiile de modernizare ale unei țări.

În cele trei decenii de existență a Republicii Moldova, sistemul puterii publice nu a devenit unul rațional și eficient, cu toate încercările repetate de a-l reforma. Sistemul actual al puterii publice nu corespunde standardelor societății democratice și nici complexității sarcinilor și provocărilor cărora ar trebui să le facă față. Eficiența puterii publice la toate nivelurile și în toate domeniile de activitate este una scăzută, sistemul existent devenind, practic, un obstacol în calea realizării progresului social. Ineficiența activității autorităților puterii locale se datorează, în mare parte, modului irațional de organizare teritorială a puterii locale, repartizării teritoriale incoerente a responsabilităților

dintre nivelurile de exercitare a puterii publice. Organizarea teritorială defectuoasă a puterii locale are drept consecință nerealizarea sarcinilor sale esențiale, fapt care diminuează gradul de satisfacere a intereselor vitale ale populației locale, cât și implicarea ei în procesul decizional local. Modul irațional de organizare teritorială a puterii locale a accentuat constant decalajul între obiectivele transformării social-politice: crearea instituțiilor democratice, statului de drept, societății pluraliste și a economiei de piață, realizarea unității naționale și consolidarea suveranității, pe de o parte, și rezultatele obținute – pe de altă parte.

Necesitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale, dictată de existența unui întreg complex de contradicții și probleme care necesită imperios o abordare sistemică pentru a putea fi soluționate, este evidentă. Nivelul local de exercitare a puterii publice, prin definiție ar trebui să fie autonom în raport cu puterea statală, însă în realitatea cotidiană s-a menținut dependența de autoritățile puterii statale, persistând tendința autorităților puterii statale de a se implica direct și nemijlocit în administrarea treburilor locale.

Fundamentele științifice în structurarea unui sistem optim de exercitare a puterii locale au fost ignorate în fazele incipiente ale tranziției democratice din Republica Moldova, consecința fiind perpetuarea mecanismelor prin care puterea publică locală este „tutelată”, diminuându-i funcțiile esențiale. Problema identificării unui model optim de organizare teritorială a puterii locale pentru societatea moldovenească este una foarte actuală, de mare interes, atât pentru teoreticieni, dar și pentru practicieni deopotrivă. Organizarea teritorială a puterii locale trebuie să corespundă în mod obligatoriu necesității obiective de edificare a unor structuri de exercitare a puterii publice capabile să răspundă eficient, în acord cu standardele europene, noilor realități politice și sociale, economice și culturale în care se află Republica Moldova.

Demersul științific propus supune analizei două categorii de probleme: teoretice și practice. Fundamentarea teoretică este determinată, într-o mare măsură, de ambiguitatea interpretărilor și înțelegerii în știință modernă a procesului de organizare teritorială a puterii locale în statele postsovietice, implicit în Republica Moldova. Prin analiza problemelor teoretice se urmărește de a clarifica conceptele fundamentale utilizate în cercetarea organizării teritoriale a puterii publice, iar transpunerea în practică a acestora justifică analiza problemelor practice.

Scopul lucrării este de a cerceta organizarea teritorială a puterii locale din Republica Moldova în baza paradigmăi organizării teritoriale a puterii publice.

Demersul interdisciplinar, pluridisciplinar și transdisciplinar circumscris scopului formulat s-a realizat sub imperiul următoarelor obiective:

- elaborarea unui model teoretic de analiză a organizării teritoriale a puterii publice;
- determinarea naturii și a caracteristicilor puterii locale și a rolului său în sistemul realizării puterii publice;
- cercetarea modalităților de organizare teritorială a puterii locale și a instrumentelor de influență a proceselor de dezvoltare socio-economică, culturală și politică a colectivităților locale;
- analiza fundamentelor conceptuale ale descentralizării, contextului și particularităților mecanismului de distribuire a atribuțiilor între nivelurile puterii publice;
- constatarea și evaluarea disfuncționalităților existente în sistemul organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova;
- identificarea unui sistem optim de organizare teritorială a puterii locale în corespondere cu interesele și necesitățile colectivităților locale și în concordanță cu rigorile europene;
- precizarea eventualelor dificultăți și implicațiilor social-politice ale reformei organizării teritoriale a puterii locale.

Lucrarea are drept obiectiv final reconfigurarea cadrului de analiză a fenomenului organizării teritoriale a puterii locale, optând deliberat pentru abordarea organizării teritoriale a puterii publice din perspectiva științelor sociale, în general, și a științei politice în particular, precum și a rigorilor impuse de principiile democrațiilor contemporane raportate la realitățile Republicii Moldova.

Rezultatele principale ale lucrării oferă posibilitatea de a formula concluzii și recomandări nu doar cu valoare teoretică, ci și cu implicații practice fezabile. Abordate în complex, concluziile și recomandările se încadrează într-o vizionare inovatoare care oferă soluții pentru rezolvarea unor probleme importante cu privire la reformarea organizării teritoriale a puterii locale, răspund principalelor provocări, amenințări și oportunități cu care se confruntă astăzi Republica Moldova la capitolul incapacității sistemului de organizare a puterii publice de a asigura dezvoltarea armonioasă a statului.

Reformarea organizării teritoriale a puterii locale în baza recomandărilor formulate în lucrare va contribui la depășirea tendințelor negative social-economice și demografice care se manifestă la nivel subnațional.

Lucrarea include următoarele componente: Introducere, patru capitole, Concluzii generale și recomandări, Bibliografie și Anexe.

În Capitolul I *Cadrul teoretic și conceptual privind organizarea teritorială a puterii locale* este argumentat faptul că paradigma organizării teritoriale a puterii publice oferă un cadru teoretic propice edificării unui sistem unitar și proporțional de organizare teritorială optimă a puterii locale, fără de care nu este posibilă activitatea sa eficientă. Într-o astfel de abordare, organizarea teritorială a puterii locale trebuie să fie parte componentă și să se formeze în cadrul general al organizării teritoriale a puterii publice din Republica Moldova. Sintagma „putere publică” a fost elucidată din perspectiva pluralității colectivităților teritoriale, fiind scoase în evidență elementele definitorii ale identității colectivităților locale. A fost elucidat, de asemenea, conținutul celor două noțiuni, aparent similare: „colectivitate locală” și „unitate administrativ-teritorială”

Natura și statutul puterii locale, caracteristicile sale esențiale și funcțiile îndeplinite, precum și relațiile cu puterea statală au fost examineate în a doua parte a capitolului. Ultima parte a capitolului al doilea este dedicată cercetării aspectelor dimensiunii teritoriale a puterii locale, analizei factorilor și principiilor organizării teritoriale a puterii locale.

Capitolul II, intitulat *Distribuirea atribuțiilor între nivelurile teritoriale ale puterii publice* este dedicat analizei mecanismelor distribuirii puterii publice în raport cu teritoriul. S-a argumentat ideea că organizarea teritorială a puterii publice locale în statele contemporane este de neconceput fără descentralizarea și distribuirea judicioasă a responsabilităților între nivelurile de realizare a puterii, acestea fiind condițiile indispensabile ale unui astfel de proces. Sunt elucidate avantajele, dezavantajele și problemele descentralizării puterii publice în Republica Moldova. Este acreditată convingerea că descentralizarea puterii publice depinde de contextul administrativ și politic din Republica Moldova.

În Capitolul III *Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova* este examinat procesul de reconfigurare a dimensiunii teritoriale a puterii locale din ultimele trei decenii și analizată starea actuală a organizării teritoriale a puterii locale, fiind argumentată necesitatea reformării ei.

Din punct de vedere al organizării teritoriale a puterii publice, Republica Moldova este un stat fragmentat, cu un înalt grad de centralizare. Acest sistem de distribuire teritorială a puterii publice este unul ineficient, depășit de timp și care nu permite funcționarea eficientă a autorităților publice, fapt ce afectează dezvoltarea colectivităților. Necesitatea reformării organizării teritoriale

a puterii locale este dictată imperios de existența unui întreg complex de contradicții și probleme care necesită o abordare sistemică pentru a fi soluționate.

În ultimul capitol, *Opțiuni privind reformarea sistemului organizării teritoriale a puterii locale*, pornind de la premisa că problema identificării unor soluții eficiente pentru depășirea situației existente este una foarte actuală am ajuns la concluzia că în condițiile Republicii Moldova există trei căi reale de a soluționa problema fragmentării teritoriale a puterii locale: consolidarea colectivităților teritoriale locale, amplificarea cooperării intercomunale și stimularea cooperării transfrontaliere.

Reforma organizării teritoriale a puterii locale trebuie să răspundă unui dublu scop: pe de o parte, aspirațiilor europene ale Republicii Moldova și, în al doilea rând, necesității edificării unui sistem de exercitare a puterii locale democratic, bine dimensionat și structurat, suplu și performant care să asigure oferirea serviciilor de calitate populației locale. Am stăruuit asupra faptului că reforma trebuie tratată ca o parte integrantă a unui efort continuu și complex de modernizare a statului. Accentul reformei nu ar trebui să fie pus doar pe stabilirea numărului și dimensiunilor colectivităților locale sau intermediare, ci este indispensabil să fie stabilită o structură teritorială a puterii locale funcțională, capabilă să răspundă contextului și provocărilor cu care se confruntă la moment și în perspectivă Republica Moldova.

Ideea fundamentală a lucrării este că organizarea teritorială existentă a puterii locale, fiind constituită fără a se lua în considerare necesitățile și interesele colectivităților locale, nu asigură premisele de dezvoltare a societății în general și a colectivităților locale, în particular. Identificarea și implementarea unui sistem al organizării teritoriale a puterii locale optim va crea condiții necesare pentru afirmarea democrației locale și va asigura dezvoltarea prosperă a Republicii Moldova.

1.

Cadrul teoretic și conceptual privind organizarea teritorială a puterii locale

Legitimitatea oricărui cadru teoretic de analiză este asigurată de faptul că reprezintă un set de concepte interdependente și principii utilizate pentru explicarea proceselor și fenomenelor, și de producerea de cunoaștere în zona obiectului studiat. Explicarea rolului puterii locale în sistemul puterii publice ar fi imposibilă în absența unui cadru teoretic bine articulat. Experiența metodologică limitată în cercetarea organizării teritoriale a puterii publice determină indispensabilitatea elaborării unui cadru teoretic care, prin conceptele interdependente invocate și stabilirea relațiilor dintre ele, ar oferi explicații concluzive privind fenomenul puterii locale. Urmărind scopul declarat al lucrării, într-un mod prioritar va fi supus investigației contextul general privind exercitarea puterii publice în condițiile statului postsovietic, caracteristicile, formele și nivelurile ei de realizare. Pentru a elucida rolul puterii locale în sistemul puterii publice va fi cercetată natura și statutul puterii locale, caracteristicile și funcțiile sale, iar esența fenomenului puterii locale nu poate fi înțeleasă fără studierea elementelor definitorii ale identității colectivităților locale, a dimensiunii sale politice. Deoarece eficiența activității puterii locale depinde, în mare măsură, de relațiile cu puterea statală, vor fi investigate și modalitățile de interacționare dintre cele două forme ale puterii publice.

Pentru a răspunde provocărilor de a extinde cadrul de analiză către unul interdisciplinar, transdisciplinar și pluridisciplinar, vor fi supuse investigațiilor științifice perspectivele teoretice privind dilemele dimensiunii teritoriale

optime a puterii locale, principiile și factorii organizării teritoriale a puterii locale, premisele organizării eficiente a puterii publice în stat la nivel teritorial. Reperele conceptuale de cercetare a fenomenului sunt încadrate într-o paradigmă unitară privind organizarea teritorială a puterii publice.

1.1. Esența puterii locale în sistemul puterii publice

Traseul analizei valențelor puterii locale în sistemul puterii publice pornește de la clarificarea teoretică a conceptului „putere publică”, formele și nivelurile de realizare. Fundamentul teoretic al demonstrației îl constituie paradigma organizării teritoriale a puterii publice.

Expresie a necesității sociale, puterea s-a afirmat pe parcursul dezvoltării societăților umane ca mijloc de asigurare a ordinii sociale, de reglementare a întregului complex de relații existente în orice mediu social,¹ specificul fiindu-i imprimat de posibilitatea purtătorilor săi de a-și impune voința altora, de a determina supunerea sau subordonarea altora, în scopul asigurării coeziunii și funcționalității diferitor structuri și organisme ale societății, coordonării activităților care se desfășoară în interiorul acestora".² Potrivit concepției colectivist-volitive, puterea prezintă un fenomen imanent oricărei comunități umane, a cărei membri fundamentează interese comune. Existența puterii, de rând cu interesele comune, interesele particulare și cele de grup, generează divergențe, iar acestea, uneori, complică relațiile în cadrul colectivității, prin care se asigură coexistența unității și a competitivității. Necesitățile colective generate de către societate formează un grup aparte de interese, numite interese sociale. Sintagma „interes social” se află în conexiune cu sintagma „interes public”, însă interesul public, fiind asigurat de normele de drept și recunoscut de stat, nu întotdeauna coincide cu interesul social. Având în vedere faptul că orice putere reprezintă realizarea volitivă a intereselor cuiva, pot fi diferențiate puterea publică și puterea privată, realizând interesele publice și interesele private, însă ambele fiind manifestări ale puterii sociale. Pentru a nu se destrăma comunitatea, conducerea bazată pe autoritate se combină sau se transformă în conducere bazată pe impunere și constrângere. Puterea publică, fiind o varietate a puterii sociale, în virtutea caracteristicilor

¹ Roșca A.N. Puterea politică și ordinea socială: interacțiune și echilibru dinamic. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, nr.1, 2007, p. 5.

² Guceac I. Curs elementar de drept constituțional. Vol. I. Chișinău, s.n., 2001, p. 69-70.

sale esențiale, cum ar fi, în primul rând, supremația și independența față de alte forme de realizare a puterii sociale, comportă un caracter universal și obligatoriu. Într-o măsură mai mare sau mai mică, în funcție de regimul politic, puterea publică se răsfrângă asupra tuturor sferelor activității umane. Pute-rii publice îi este caracteristică incluziunea: cuprinzând toate sferele activității umane, puterea publică include în sfera acțiunii sale totalitatea subiecților sociali. Trăsăturile menționate explică principala predestinație a puterii publice, adică de a subordona unei voințe unice toți subiecții sociali în scopul asigurării integrității și stabilității comunității sociale.³ Obligativitatea respectivă este consolidată prin constrângere și realizată prin intermediul unui aparat specializat, adică prin sistemul instituțiilor puterii publice. Prin urmare, doar titularii puterii publice, în exclusivitate, pot emite dispoziții cu caracter normativ în scopul reglementării unei sau altei sfere sociale. Puterea publică reprezintă, în acest sens de idei, un fenomen unitar, holistic, al căruia funcții sunt îndreptate spre armonizarea interacțiunilor dintre oameni în realizarea scopurilor sociale comune.

Funcțiile puterii publice se exprimă în realizarea interesului public, consolidarea societății, administrarea afacerilor publice, protejarea sistemului de relații stabilite sociale, elaborarea actelor de caracter normativ, apărarea drepturilor și libertăților omului, în timp ce principiile în baza cărora funcționează puterea publică se rezumă, după cum urmează: legalitatea, responsabilitatea, unității puterii publice, autonomiei în exercitarea competențelor, transparenței, legitimității, respectării drepturilor omului.⁴ Abordările fenomenului și a formelor sale de manifestare care și-au găsit, reliefate în literatura de specialitate, atribuie puterii publice următoarele proprietăți:

- conform originii sale, puterea publică are caracter social și a apărut în rezultatul necesității obiective de a asigura vitalitatea colectivității în condițiile în care indivizi exprimă interese private care nu totdeauna coincid cu cele comune;
- acționează în scopul satisfacerii interesului public și reprezintă capacitatea colectivității (naționale sau locale) de a acționa și a adopta decizii obligatorii, nemijlocit sau prin intermediul autorităților reprezentative;

³ Чиркин В.Е. Современная концепция публичной власти. In: Russian journal of legal studies, nr. 2, 2015, p. 73-74.

⁴ Минаков П.А. Публичная власть: политологический аспект. Автореферат диссерт. на соискание ученой степени кандидата политических наук. Уфа, 2007, с. 13-14.

- se manifestă în raport cu colectivitatea națională și colectivitățile teritoriale locale în mod diferit, sub diferite forme, competențele subiecților puterii fiind restrânsă de limitele teritoriale ale colectivităților respective. Cu toate că dispun de competențe specifice, ambele forme de putere publică constituie un sistem unitar al puterii publice;
- are caracter sistemic, situație determinată de izvorul unic al puterii publice, atât al celei statale, cât și al celei locale, precum și de interesele lor fundamentale;
- își organizează activitatea în baza principiului teritorial, atât puterea statală, cât și puterea locală activează în limitele unui teritoriu strict delimitat;
- are caracter legal, conform modului său de existență puterea publică fiind una formală, în sensul că necesită reglementarea juridică a formelor de constituire și de activitate. Aceasta poate funcționa numai dacă subiecții care o exercită sunt legali constituiți, nici o acțiune sau dispoziție a puterii publice nu poate fi în afara câmpului legal;
- este instituționalizată, atribuțiile fixate în sistemul legislativ, ca fapt în sine, încă nu reprezintă puterea publică dacă nu este creat, constituit, format sau ales un organ al acestei puteri care va exercita competența dată. Puterea publică se realizează prin activitățile organelor sale, în cadrul cărora acționează funcționarii publici cărora le sunt atribuite anumite funcții;
- are caracter imperativ, dispozițiile sale fiind executorii pentru toate persoanele, atât fizice, cât și juridice, aflate în limitele ei teritoriale de funcționare;
- își organizează activitatea în baza principiului transparentei, realizarea prerogativelor puterii având loc în mod deschis, transparent, în interesul colectivității.

Unii autori prin putere publică înțeleg doar puterea statală, abordare care poate fi considerată ca fiind o reminiscență a perioadei sovietice, când noțiunea „public” a fost substituită cu noțiunea „stat”. Literatura marxistă și legislația țărilor socialiste nu agreea concepția separației puterilor în stat, atât puterii publice, cât și puterii statale nu li s-a recunoscut propria identitate, ambele fiind considerate identice cu puterea politică.

Instituționalizarea și aprofundarea proceselor de democratizare a determinat unele schimbări în relația stat-putere. În țările democratice ale lumii contemporane de rând cu statul există și alte colectivități teritoriale. Statul, prin legi, stabilește sfera și limitele de acțiune a acestor colectivități teritoriale, atribuțiile autorităților deliberative și executive care le reprezintă. Teza, potrivit căreia, puterea publică este concentrată doar în instituțiile statului, nu mai corespunde realităților lumii contemporane.⁵ Problema puterii publice nu poate fi tratată doar în raport cu statul, ci trebuie elucidată dintr-o perspectivă mult mai largă, având în vedere existența în democrațiile contemporane a colectivităților teritoriale locale care beneficiază de dreptul la autoadministrare. Deși este foarte complicat de a trasa o linie rigidă între puterea statală și cea locală,⁶ a nu recunoaște existența ultimei înseamnă a ignora caracterul holistic al puterii, dat fiind că practic nu există putere abstractă. Există unele sau altele forme reale de manifestare a puterii, forma puterii reprezintă modalitatea de existență, de exprimare și de organizare a conținuturilor ei, structura sa interioară. Forma puterii este determinată de conținutul său, dar și conținutul depinde de forma corespunzătoare. Fiecare formă a puterii nu reprezintă doar o anumită structură, dar și o anumită stare, nu numai o organizare spațială a elementelor puterii, dar și una temporală.⁷

Varietatea formelor de realizare a puterii publice trebuie determinată în corelare cu categoria „colectivitate teritorială publică”, a cărei populație reprezintă subiectul volitiv nemijlocit al puterii publice. Astfel, din această perspectivă, o definiție a puterii publice care ar însuma particularitățile distințe, tipurile și formele de manifestare ar fi: *puterea publică este o formă a puterii sociale, instituționalizată legal, care reprezintă și realizează interesele vitale ale colectivității teritoriale publice.*

Forme ale puterii publice prin care se realizează interesele vitale ale colectivității teritoriale publice sunt: a) suprastatală, b) statală, c) locală, d) corporativă.

A. *Puterea publică suprastatală* se află în proces de consolidare și reprezintă o nouă realitate a vieții social-politice. Această nouă realitate se consolidează sub influența unor procese ample de regionalizare și globalizare. Principaliii

⁵ Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011, с. 84-85.

⁶ Батанов А.В. Муниципальная власть: понятийная и функциональная характеристика // Политика и общество, 2007, № 4, с. 18.

⁷ Гомеров И. Н. Власть – исходная предпосылка политики: Лекция. Новосибирск: Новосиб. гос. ун-т, 2011, с. 61.

subiecți, a căror activitate depășește hotarele statelor, sunt organizațiile internaționale guvernamentale, organizațiile internaționale nonguvernamentale și corporațiile transnaționale. În majoritatea cazurilor impactul activității organizațiilor enumerate trebuie determinat mai mult în termeni de influență, decât în termeni de putere. Deciziile organelor puterii suprastatale sunt obligatorii pentru state, ultimele își mențin suveranitatea.⁸

B. *Puterea publică statală* reprezintă, în esență, exprimarea voinței statului, a organelor sale și a funcționarilor publici, iar după conținutul său ține de îndeplinirea funcțiilor și a competențelor acestor subiecți. Sintagma „putere statală” exclude ideea oricărei alte puteri superioare, unitatea puterii de stat este indisolubil legată de formele ei de manifestare și de structura organizațională internă. Limitele realizării posibilităților puterii statale în statul de drept sunt stabilite de lege.

În statele democratice actuale noțiunea de putere statală se raportează la realitățile existente și exprimă ideea că pentru un anumit teritoriu se instituie un sistem de organe care exercită funcțiile legislative, executive și judecătorești în condițiile care exclud subordonarea și față de o autoritate superioară. Puterea statală este forma superioară a puterii publice, deoarece: în primul rând, baza ei socială o constituie colectivitatea teritorială națională; în al doilea rând, este tipul de putere publică care are caracter suveran; în al treilea rând, doar puterea statală poate reglementa toate problemele esențiale ale societății; în al patrulea rând, doar aceasta atribuie competențe celorlalte colectivități teritoriale și stabilește sfera de atribuții pentru autoritățile lor.⁹

C. *Puterea publică locală*. Subliniem că în orice țară există mai multe tipuri de colectivități teritoriale publice. În fiecare colectivitate teritorială se constituie propria putere publică, care este realizată nemijlocit de către populație sau de către organele sale reprezentative. Puterea apare din necesitatea de a face față unor probleme și provocări cu care se confruntă colectivitățile teritoriale respective, în timp ce natura acestei puteri, formele de realizare, formele de constrângere, limitele teritoriale, numărul persoanelor (fizice și juridice) asupra căror se răsfrâng sunt diferite. Cea mai mare colectivitate teritorială publică este societatea cuprinsă în limitele teritoriale ale statului, iar cea mai viguroasă manifestare a puterii publice ține de puterea suverană a statului. Celelalte colectivități teritoriale publice fiind părți ale colectivității teritoriale publice

⁸ Минаков П.А. Op. cit., p. 14-15.

⁹ Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права, 2009, № 7, с. 9.

naționale, sunt de caracter regional și local, soluționează probleme, deși importante, dar de esență regională și locală. Colectivităților teritoriale publice le aparține o altă formă de putere publică, care are scopul de a asigura vitalitatea colectivității și acționează în limitele atribuțiilor stabilite de puterea statală. Puterea locală trebuie tratată ca o relație socială volitivă, a cărei apariție a fost determinată de necesitățile administrației afacerilor publice în interesul populației stabilite în limitele teritoriale concrete, ținând cont de particularitățile sale istorice, economice, culturale, realizate în cadrul politicii generale a statului. Subiectul acestei relații este populația locală, aceasta fiind reprezentată de propriile autorități publice reprezentative și executive.

Atât autoritățile publice statale, cât și cele locale sunt egale în fața legii și în egală măsură, reprezentanți ai poporului, în limitele competenței atribuite. În corespondere cu teoria sistemelor și a sinergiei, puterile statală și locală se află într-un sistem de legături și relații, fiind componente ale unui sistem unic – sistemul puterii publice. Puterea locală fiind o parte componentă a puterii în societate, nu poate fi izolată de puterea statală care reprezintă societatea în ansamblu. În acest sens, puterea locală acționează în cadrul unui sistem de relații de putere ca o parte componentă a întregului.¹⁰ Din aceste considerente nu putem insista asupra separării rigide a puterii locale de puterea statală. Totodată, fiecare formă a puterii publice are particularitățile sale distințe. Autoritățile puterii statale soluționează problemele de importanță statală, autoritățile publice locale rezolvă problemele de interes local. „În timpul de față, notează V. Cirkin, puterea publică nu este apanajul exclusiv al statului, la diferite niveluri ale organizării teritoriale ale societății acționează „propria” putere publică, chemată să rezolve problemele vitale ale colectivității teritoriale locale în limitele competenței stabilite de actele normative care exprimă interesele societății în ansamblu”¹¹ Pornind de la această afirmație, precizăm că puterea statului se exercită pe întregul teritoriu statal și, evident, pe teritoriul fiecărei colectivități teritoriale publice, aceasta fiind puterea statală, nu a colectivității respective. Puterea publică a colectivității teritoriale realizată în limitele unei părți din teritoriul statului, fiind alta decât cea statală, nu poate fi considerată puterea statului.

¹⁰ Батанов А.В. Муниципальная власть: понятийная и функциональная характеристика // Политика и общество, 2007, №4, с. 18.

¹¹ Чиркин В.Е. Территориальный публичный коллектив и власть народа // Гражданин и право, № 5, 2006, с. 10-12.

Formele organizaționale ale puterii publice țin de manifestările de voință ale poporului atât în mod direct, cât și indirect. Prin intermediul manifestării voinței în mod indirect, în funcție de teritoriul în care se manifestă, puterea capătă calitatea sau de statală, sau subnațională. Integritatea puterii publice ca fenomen social este asigurată de faptul că sursa prerogativelor de putere pe care le posedă este poporul, moment reflectat și în următoarele prevederi constituționale:

- voința poporului constituie baza puterii de stat și se exprimă prin „alegeri libere care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat” (art. 38, alin.1);
- formarea autorităților publice locale se bazează pe principiul eligibilității, adică exprimarea voinței populației colectivității teritoriale locale. (art. 109, alin.1; art. 112, alin.1).

Sensul articolelor constituționale consacrate administrației publice locale oferă posibilitatea de a examina puterea colectivităților locale ca pe o formă distinctă a puterii publice, adică o formă de realizare de către popor a puterii. Această afirmație se întemeiază pe prevederile constituționale și legale privind posibilitatea realizării autonomiei locale prin referendum, alegeri și alte forme de exprimare directă a voinței populare.

D. *Puterea publică corporativă*. Fundamentalul teoretic al puterii corporative nu este de dată recentă ca să-l putem considera un efect al proceselor societale de ultimă oră. Explicațiile teoretice au fost avansate de E. Durkheim, preluând unele concepte și tipuri de analiză de la A. Comte și H. Spencer. Astfel, E. Durkheim formulează teoria principiului corporativ, argumentând că la nivelul societății acționează nu numai faptele sociale, ci și alte tipuri de fenomene ale vieții comunitare, adică alte tipuri de fi (colective). E. Durkheim este convins că nici grupul politic și nici statul, nici grupul de rudenie și nici grupul militar nu sunt îndestulătoare pentru a asigura autoritatea regulii sociale. Corporațiile sau grupurile profesionale organizate răspund nevoii de asigurare a regulii sociale, devenind organe esențiale ale vieții publice.¹² Formulat în condițiile stadiului incipient al capitalismului, ca replică la viziunea conflictualismului, principiul corporativ al lui E. Durkheim este reluat și dezvoltat ca principiu al responsabilității sociale. Definirea doctrinară s-a dovedit a fi convingătoare pentru a încadra organizațiile corporatiste în texte pozitive de lege. În R. Moldova, legislația în vigoare evidențiază forma

¹² Bădescu I. Idei politice. București: Ed. Mica Valahie, 2011, p. 99-100.

1. Cadrul teoretic și conceptual privind organizarea teritorială a puterii locale

corporativă a puterii publice ca fiind una independentă de alte forme ale puterii publice. Acest aspect este specificat clar în prevederile *Legii cu privire la asociațiile obștești nr. 837 din 17.05.1996* (art. 9). Astfel, puterea publică corporativă funcționează în propriile forme spațiale, factorul teritorial fiind luat în considerare în activitatea subiecților puterii publice corporative, adică a asociațiilor obștești și a altor instituții ale societății civile. De regulă, legea stabilește necesitatea stabilirii limitelor spațiale în cadrul cărora au putere juridică competențele subiecților puterii publice corporative. De exemplu, art. 8, alin. 4 al *Legii sindicatelor nr. 1129 din 07.07.2000*, prevede expres că „sindicalele se pot asocia în centre sindicale ramurale sau interramurale teritoriale (la nivel de raion, de unitate teritorială autonomă, de municipiu și oraș)”. Mai detaliat sunt reglementate relațiile sociale cu privire la fundamentele spațiale ale creării și activității partidelor politice. *Legea privind partidele politice nr. 294 din 21 decembrie 2007* prevede în mod expres principiul teritorial de organizare a partidelor politice (art. 2). Deoarece organizațiile obștești ale cetătenilor și alte forme instituționale ale societății civile sunt libere să-și aleagă obiectivele, formele și metodele de activitate, acestea prin adoptarea statutelor stabilesc în mod independent structurile teritoriale ale activității lor.

Vom sublinia că fiecare formă de putere publică se manifestă la un anumit nivel, acestea fiind echivalente și la fel de importante. Nivelurile puterii publice impun o anumită modalitate de delimitare a responsabilității între autoritățile publice, fiecare nivel conține propria structură și anumite probleme care țin de competența sa. Însă fiind separate total unul față de altul, nivelurile de putere publică nu pot funcționa, pe motivul că se află într-o permanentă interacțiune, chiar dacă fiecare îtrunește particularitățile sale distinctive. Drept criteriu de clasificare a nivelurilor puterii publice poate fi criteriul teritorial-competențional. Altfel spus, la baza stabilirii nivelurilor puterii publice sunt puse limitele teritoriale ale competenței autorităților puterii publice, fiind stabilite următoarele niveluri: statal și local (subnațional).

Demonstrând varietatea formelor de putere publică și manifestarea ei la diferite niveluri de organizare a colectivităților teritoriale, se cuvine să supunem dezbatерii o caracteristică esențială a puterii publice – suveranitatea, pentru a argumenta că recunoașterea și instituționalizarea puterii publice locale nu afectează principiul suveranității poporului. Or, identificarea unor soluții viabile referitor la implementarea practică a dezideratului privind suveranitatea poporului în realitatea practică este una din problemele esențiale ale societății moldovenești.

Afirmațiile-stereotip pătrund cu lejeritate în discursul politic și în științele sociale, una dintre acestea fiind că „în statul democratic puterea aparține poporului”. Însă fiind supusă unei analize pe categorii de concepte (democrație, putere, popor) generează cel puțin trei întrebări: 1) „poporul-sursa puterii” și „poporul deține puterea” sunt afirmații echivalente? 2) poate poporul să dețină puterea? și 3) pot fi considerate referendumul și alegerile libere manifestarea nemijlocită a puterii poporului?

În societatea democratică contemporană concepția vizând suveranitatea poporului presupune că puterea oficială și legitimă reprezintă un sistem complex, multifuncțional și comportă caracter public. În statele democratice suveranitatea poporului se realizează la fiecare nivel de existență a colectivităților teritoriale prin sistemul puterii publice, motiv pentru care studierea mecanismelor de realizare a puterii publice trebuie de efectuat nu izolat, ci în complex.

În textul *Declarației cu privire la suveranitatea Republicii Sovietice Socialiste Moldova* din 23.06.1990 este stipulat expres că „izvorul și purtătorul suveranității este poporul”,¹³ însă proclamarea suveranității poporului, vom sublinia, încă nu înseamnă realizarea de facto a puterii publice nemijlocit de popor. Alineatul 1 din art. 2 al Constituției Republicii Moldova stabilește că „suveranitatea națională aparține poporului, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție”. Sintagma „suveranitatea poporului” cu care se operează în Constituție întrunește un conținut destul de larg, deoarece înseamnă, cu precădere, posibilitatea poporului de a administra afacerile publice atât în mod direct, cât și prin reprezentare. Totodată, autoritățile publice locale fiind reprezentative, nu fac parte din sistemul autorităților statale.¹⁴ Organe reprezentative, potrivit prevederilor constituționale, sunt Parlamentul (art. 60-76); consiliile locale și primarii (art. 112-113). Exercitarea suveranității poporului prin organele reprezentative presupune că acestea se formează în conformitate cu prevederile Constituției, ale legislației electorale și activitatea lor se desfășoară în modul și în limitele stabilite de Constituție și de legislația respectivă în domeniul [60, p. 26]. Regimul reprezentativ poate fi definit în două sensuri: a)

¹³ Declarația suveranității Republicii Sovietice Socialiste Moldova nr. 148-XII din 23.06.90. În: Veștile nr. 8/192, 1990.

¹⁴ Hotărârea Curții Constituționale nr. 13 din 14.03.2002 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28.12.2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6.11.1998 „Privind administrația publică locală”. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 46-48 din 04.04.2002.

în sens larg, ca formă de exercitare indirectă a suveranității naționale de către popor prin intermediul reprezentanților săi aleși; b) în sens restrâns, ca ansamblu de autorități publice desemnate de popor pentru a exercita suveranitatea (puterea politică) în numele lui".¹⁵

La o analiză semantică a noțiunilor putem lesne constata că sintagmele „a fi sursa (izvorul) puterii” și „a deține puterea” nu sunt identice. Este indisutabil că poporul într-un stat democratic poate și trebuie să fie recunoscut drept sursa (cauza inițială, începutul) puterii. Dar aceasta încă nu înseamnă că poporului îi aparține (deține, posedă puterea) și este firesc să revenim la întrebarea exprimată anterior: „poate oare poporul deține puterea”?

În scopul clarificării situației, pentru început, ar trebui elucidat sensul noțiunii „popor”. Vom menționa faptul că în textul constituțional prin „popor” nu se înțelege doar totalitatea locuitorilor din țară sau populația acesteia: sensul atribuit de Constituție „poporului” stabilește o colectivitate de indivizi care au calitatea de cetăteni și prin aceasta – aptitudinea de a participa la exprimarea voinței naționale. Chiar și în acest sens, categoria de popor este foarte largă, deoarece nu toți cei care au calitatea de cetăteni pot participa efectiv la exprimarea voinței generale naționale, ea fiind condiționată de discernământul persoanei, calitățile ei morale și specificul manifestării de voință.

Analizând diversele viziuni privind esența noțiunii „putere”, am constatat că fenomenul, în diversele sale interpretări, presupune existența unor subiecți care interacționează între ei într-un anumit fel cu scopul de a atinge anumite obiective concrete. Dacă puterea poporului este realizarea voinței proprii a poporului, acesta este un element al autoadministrării unui colectiv public. Astfel, referendumurile sau alegerile nu reprezintă realizarea nemijlocită de către popor a puterii sale, dar o formă de autoadministrare prin intermediul căreia un colectiv public cu ajutorul unei proceduri democratice, alegerile, adoptă o decizie. Dat fiind că printr-o astfel de procedură aproape niciodată deciziile nu se adoptă unanim, putem vorbi de puterea majorității poporului asupra minorității. În același timp, dacă privim mai atent lucrurile, în practică deseori avem puterea minorității active asupra majorității pasive.

În acest fel, pe de o parte, poporul, în corespundere cu procedura stabilită legal și cu folosirea diverselor practici, inclusiv a celor social-comunicative, este purtătorul voinței sale, a majorității, iar pe de alta, poporul nefiind deținătorul puterii, este izvorul (sursa) ei. În ordinea reliefată de idei, ar trebui să găsim

¹⁵ Popa V. Drept public. Chișinău: AAP, 1998, p. 146.

răspunsul la următoarea întrebare: „Izvorul (sursa) cărei puteri este poporul”? Cel mai evident răspuns ar putea fi următorul: a puterii publice. Esența puterii publice este rațional să fie legată de faptul că este o putere al cărei izvor (sursă) este colectivitatea teritorială publică națională și componentele ei – colectivitățile teritoriale intermediare și locale: anume izvorul, dar nu titularul ei. Uzurparea dreptului poporului de a fi izvor al puterii în stat înseamnă pierderea de către stat a caracterului său public. Textul constituțional consacră expres interdicția exercitării puterii de stat în nume propriu. Nici o persoană oficială sau o structură din cadrul puterii de stat, nu poate să-și exerce prerogativele ca emanând de la sine și constituind voința sa exclusivă. Tot ceea ce se întreprinde de puterea statală se face în numele statului și al poporului R. Moldova.¹⁶

Absența în textul constituțional a unei stipulații exprese privind delimitarea puterii în statală și locală nu înseamnă inexistența ultimei. Chiar dacă Constituția Republicii Moldova nu operează cu sintagma „putere publică” și cu atât mai mult, cu cea de „niveluri de realizare a puterii publice”, dacă urmărим logica abordării în textul constituțional a problemei activității autorităților publice, practic putem deduce că există două niveluri de exercitare a puterii publice: statal și local. Analiza sistemică a normelor constituționale ne conduce direct la ideea că alături de principiul separării pe orizontală a puterii (art. 6) există și principiul separării pe verticală a puterii publice (art. 109-113). Sistemul puterii publice care se răsfrângă asupra întregii populații stabilite în limitele unui anumit teritoriu este organizat la nivel statal, raional și local, toate nivelurile de putere fiind echivalente și de aceeași importanță. Poporul, conform textului constituțional, este unica sursă a puterii publice. Însă fiecare din nivelurile specificate supra conțin propriile particularități de exercitare a funcțiilor și responsabilităților de către autoritățile puterii publice, fiind determinate de gradul de apropiere/ distanțare față populație. Autoritățile puterii statale soluționează afacerile publice la nivel național, autoritățile puterii locale soluționează afacerile publice la nivelul colectivității teritoriale locale respective. În majoritatea statelor contemporane există două-trei niveluri de realizare a puterii publice, fiecare nivel având propriul său obiect de exercitare a puterii, este autonom și responsabil pentru acțiunile sale întreprinse. În același timp, separate total unul față de altul, aceste niveluri nu pot funcționa, ele fiind într-o permanentă interacțiune, chiar dacă fiecare se caracterizează prin particularitățile sale specifice (Anexa 1).

¹⁶ Constituția Republicii Moldova: comentariu. Chișinău: Arc, 2012, p. p. 27.

Sarcinile statului și a colectivității locale, în linii mari, sunt comparabile, diferența constă în ampioarea sarcinilor și cantitatea mijloacelor și a resurselor necesare pentru realizarea lor. Curtea Constituțională în deciziile sale a statuat faptul că autoritățile puterii publice locale „sunt autonome în exercitarea atribuțiilor lor, în limitele prevăzute de lege și nu sunt autorități ale statului, nu fac parte din sistemul organelor puterii de stat, menirea lor constă în a organiza și rezolva treburile publice din sate și orașe, în interesul colectivităților care le-au ales și pe care le reprezintă”.¹⁷ Pornind de la aceste constatări, putem înainta concluzia privind natura publică a puterii locale care este identică naturii puterii statale. Astfel, puterea poporului, adică puterea publică, se realizează prin puterea publică statală și puterea publică locală. Exercitarea puterii publice la nivel local, percepță ca modalitate de soluționare a problemelor locale, presupune existența unor autorități publice care acționează în regim permanent, constituite în baza unor proceduri democratice, aflate sub controlul locuitorilor. Autoritățile locale rezolvă afacerile publice locale și prestează servicii publice de interes local prin intermediul propriilor instituții administrative. În acest sens, rezultă că puterea autorităților publice locale nu provine din puterea statului, ci din voința alegătorilor locali, pe care îi reprezintă și în numele căror acționează.¹⁸

Puterea locală, ca și oricare altă formă de putere, include două componente indispensabile: subiect și obiect. Subiectul, în acest caz, este populația locală stabilită în limitele unui anumit teritoriu, care își realizează dreptul său constituțional la administrare (art. 39) și care își manifestă puterea în cadrul alegerilor și referendumurilor locale și prin autoritățile puterii locale constituite. Calitatea de obiect revine tuturor persoanelor care locuiesc în limitele teritoriale ale colectivității teritoriale locale respective, dar și persoanelor juridice care își desfășoară activitatea în limitele teritoriale date. Atât pentru persoanele fizice, cât și pentru cele juridice decizii adoptate de către autoritățile puterii locale sunt obligatorii. Astfel, despre puterea locală putem vorbi numai atunci când subiectul puterii este populația locală care

¹⁷ Hotărârea Curții Constituționale nr. 36 din 10.12.98 pentru controlul constituționalității Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 146 din 10 mai 1995 „Cu privire la numirea Primăriei municipiului Chișinău”. Publicată în: Monitorul Oficial 111-113/45 din 17.12.1998.

¹⁸ Hotărârea Curții Constituționale nr. 13 din 14.03.2002 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28.12.2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6.11.1998 „Privind administrația publică locală”. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 46-48 din 04.04.2002.

decide asupra problemelor importante locale, formează nemijlocit autoritatele puterii publice locale, cărora le deleagă soluționarea problemelor vitale pentru colectivitatea locală și controlează activitatea lor. Autoadministrarea locală este o administrare teritorială, însă a administra afacerile publice fără a dispune de prerogative de putere, este o sarcină irealizabilă.

Populația locală poate fi, într-un mod real, subiect al puterii când acest deziderat este fixat în textul constituțional și dezvoltat în legislația națională. Însă doar elaborarea cadrului juridic nu constituie un efort suficient, ar trebui să existe și un mecanism eficient și fezabil de realizare a acestor prevederi de către populație. Sfera competenței autoritatilor puterii locale este stabilită de puterea statală, dar enumerarea completă și concretizată a atribuțiilor și responsabilităților pentru fiecare autoritate publică locală trebuie să fie stabilită de către populația locală în statutul colectivității locale respective cu luarea în considerare a posibilităților de a fi realizate (umane, materiale, financiare, organizaționale). Considerăm că populația colectivității locale în calitatea sa de subiect colectiv al puterii publice locale ar trebui să aibă un rol mai important în stabilirea limitelor de acțiune ale autoritatilor puterii locale. Si limitele teritoriale concrete ale colectivității locale ar trebui să fie stabilite de către populație, avându-se în vedere atât factorii de ordin subiectiv (doleanțele, inițiativa populației de a-și realiza dreptul la autoadministrare în anumite limite teritoriale), cât și a celor de ordin obiectiv (existența resurselor materiale, financiare și, nu în ultimul rând, a celor umane).

Puterea locală fiind o formă autonomă a puterii publice care apare și funcționează în sistemul relațiilor sociale la nivel local, întrunește un sir de caracteristici care determină natura sa politico-administrativă distinctă. În rezultatul analizei actelor normative care reglementează funcționarea puterii locale, a literaturii de specialitate și a activităților practice realizate de autoritatîile publice locale am identificat următoarele caracteristici ale puterii locale:

- este un sistem autonom de organizare și soluționare a problemelor vitale ale populației locale. Dreptul la autoadministrare în formele organizaționale de administrare a afacerilor publice stabilită de lege se realizează de către populația locală potrivit cu doleanțele ei și autonom în raport cu autoritatîile puterii statale. Puterea publică a colectivităților teritoriale publice este autonomă să acționeze în limitele competenței atribuite privind soluționarea problemelor de interes local. Nu există puteri ierarhic superioare care ar avea competențe imperitative asupra puterii locale, adică nu există o verticalitate a puterii;

1. Cadrul teoretic și conceptual privind organizarea teritorială a puterii locale

- prezintă în sine o formă socială de realizare a puterii poporului. Natura sa politico-juridică denotă că puterea locală nu este una statală, esența acesteia fiind imprimată de inițiativa socială și capacitatea organizatorică a locuitorilor, autoidentificarea necesităților colective și autorealizarea lor în activitățile practice, controlul nemijlocit al cetățenilor asupra activității organelor puterii publice locale. Drept dovadă a ponderii pe care o întrunește dimensiunea socială în sistemul puterii publice locale este și folosirea instituțiilor democrației directe în actul autoadministrării;
- este o formă legală de autoreglare a vieții locale. Procesul de realizare de către populația locală a puterii publice întrunește o acoperire normativă, reprezentată de instituția puterii locale, care înglobează un set distinct de norme legale care se referă la formele organizatorice și juridice de realizare de către populația colectivității locale a puterii sale, fiind stabilită și limitele manifestării relațiilor de putere;
- are caracter democratic. Putei locale, prin însăși esență să, îi sunt caracteristice forme democratice de organizare și manifestare, disponibile direct populației colectivității locale, care își poate realiza puterea în două modalități: direct și indirect;
- este autonomă în limitele stabilită de puterea statală. Legiuitorul a reglementat sferele de competență ale autorităților puterii locale și a stabilit mecanismul de conlucrare cu autoritățile puterii statale. Acest mecanism nu presupune nici subordonarea autorităților puterii locale față de cele statale și nici posibilitatea ultimelor de a face presiuni sau de a influența pe cale administrativă autoritățile puterii publice locale. Aceste particularități indică direct asupra faptului că autoritățile locale reprezintă o componentă autonomă a sistemului autorităților de realizare a puterii publice care este strâns legată de autoritățile statale prin competență atribuită, dar, în același timp, separată organizațional de acestea;
- este limitată în plan spațial de hotarele unui teritoriu strict delimitat. Limitele teritoriale ale activității puterii locale, restrângerea sferei de acțiune la teritoriul colectivității locale în activitatea practică se realizează prin stabilirea dimensiunilor teritoriale ale colectivității respective. Această caracteristică denotă caracterul obiectivat teritorial al activității puterii locale. Puterea locală nu poate exista și acționa în afara limitelor teritoriale ale colectivității locale, deoarece astfel își pierde esența de a gestiona afacerile publice pentru colectivitatea dată, în interesele căreia acționează;

- are caracter public și, în același timp, nivelul primar în sistemul relațiilor puterii publice a statului. Puterea locală este constituită prin respectarea principiului constituțional al separării și colaborării puterilor;
- comportă caracter legitim: compoziția, structura și modalitatea de constituire a organelor sale reprezintă rezultat al voinței populației locale, puterea locală poate fi considerată legitimă dacă va corespunde așteptărilor comunității locale;
- are caracter instituționalizat: posedă aparat propriu specializat de realizare a atribuțiilor de putere publică. Autoritățile puterii locale, în orice formă, pot fi create în baza voinței cetățenilor, deoarece crearea lor pe calea centralizată fără a lua în considerare voința și doleanțele locuitorilor, de către lege nu este prevăzută. Caracteristicile organizării instituționale ale puterii locale cuprind asemenea elemente, precum numărul nivelurilor ierarhice; compoziția; atribuțiile; modalitatea de formare a organelor puterii; modalitatea de interacțiune cu celelalte niveluri ale puterii publice;
- comportă caracter general: dispozițiile puterii locale se referă la toate persoanele, fizice și juridice, aflate în limitele teritoriale ale colectivității locale;
- are caracter uniformizat. Aceasta se manifestă prin abordarea tipizată și uniformizată a activității autorităților publice locale în realizarea prerogativelor de putere publică. Deși fiecare colectivitate locală dispune de propria putere publică, fiind supusă procesului de uniformizare și reglementare din partea statului. Statul nu numai uniformizează, dar și limitează competențele altor colectivități locale, atribuindu-și rezolvarea problemelor de interes național;
- comportă o orientare socială. Puterea locală, fiind o formă autonomă a puterii publice, după natura, esența și funcțiile realizate, este cea mai orientată social formă de realizare a puterii publice. Sub aspectul funcțional, puterea locală se dovedește a fi cel mai dinamic și proxim instrument de prestare a serviciilor sociale. În același timp, puterea locală este un catalizator puternic al formării societății civile, deoarece participarea conștientă a populației în procesul de creare a condițiilor de trai decente în limitele anumitei entități teritoriale, contribuie la formarea simțului responsabilității pentru soluționarea problemelor locale, sporind astfel activismul lor civic;
- are responsabilitate socială. Caracterul responsabil al activității puterii locale presupune că își asumă toată responsabilitatea

consecințelor pentru deciziile luate și acțiunile săvârșite. Mai menționăm că autoritățile puterii locale și funcționarii publici care activează în aceste organe sunt responsabili, în funcție de circumstanțe, față de populația locală, stat, persoane fizice și juridice. Astfel, responsabilitatea socială este recunoscută ca criteriu obligatoriu al puterii locale. Formele responsabilității atât a organelor, cât și funcționarilor sunt determinate de lege;

- are prerogativa de a dispune de proprietate publică, aceasta constituie fundamentul material necesar pentru realizarea de către puterea locală a competenței atribuite;
- deține prerogativa de a colecta mijloace financiare prin taxe și impozite locale, poate să-și formeze propriul buget, folosind resursele financiare disponibile pentru soluționarea problemelor vitale ale colectivității teritoriale locale;
- are continuitate în timp. Acțiunea în timp a puterii locale este nelimitată;
- dispune de prerogativa de a folosi legal constrângerea. Aceasta prerogativă este utilizată în scopul asigurării realizării deciziilor adoptate.

Vom sublinia, în mod special, că formele organizaționale ale puterii publice sunt legate de manifestările de voință ale poporului atât într-un mod direct, cât și indirect. Prin intermediul manifestării voinței în mod indirect, în funcție de entitatea teritorială în care se manifestă, puterea capătă calitatea de statală sau locală.

Puterea locală se realizează printr-un sistem de autorități publice care constituie un complex de elemente interdependente. În acest context menționăm expres că pentru funcționarea sistemului este importantă funcționarea fiecărei autorități publice. De fapt, pentru funcționarea eficientă a sistemului este important nu atât autoritatea publică propriu-zisă, cât funcțiile îndeplinite, funcțiile unei autorități publice trebuie examineate doar în context cu funcțiile sistemului autorităților publice locale, în general. Funcțiile atribuite unei instituții din cadrul administrației publice locale sunt încadrate în totalitatea funcțiilor realizate în sistemul puterii locale. Mai este important de remarcat faptul că realizarea de către organul puterii locale a unei anumite funcții reprezintă nu o activitate arbitrară, ci una care are un caracter foarte clar stabilit. Funcție a autorității puterii locale poate fi considerată o sumă de acțiuni obligatorii, stabilite de un act normativ, în scopul realizării cărora își desfășoară activitatea. Funcțiile exercitate de către puterea locală sunt determinate de

tradițiile istorice, legislație, politicile implementate la nivel național și local, practicile curente, de realizările științei, de voința forțelor politice guvernante etc. Pentru funcționarea eficientă a puterii locale este foarte important de a clarifica sensul funcțiilor puterii locale și stabili conținuturile acestor funcții.

Preocuparea principală a puterii locale presupune soluționarea problemelor comunității cu forțele și resursele proprii. Putem afirma cu certitudine că anume problemele de importanță locală ca un substrat al constituiri colectivității locale alcătuiesc obiectul principal de activitate al puterii locale, care condiționează predestinarea sa funcțională și determină sistemul funcțiilor realizate de această formă de realizare a puterii publice. Dat fiind că spectrul funcțiilor puterii locale este unul destul de larg, sistematizarea și clasificarea lor este una din sarcinile foarte greu de realizat. Punctul de plecare în rezolvarea acestei probleme ar trebui să fie selectarea criteriilor în baza cărora se va realiza clasificarea. Luând în considerare faptul că funcțiile puterii locale, prin definiție, determină formele ei de activitate, drept criterii de clasificare trebuie luate elementele esențiale ale activității autorităților locale. Orice activitate reprezintă o noțiune complexă și structurată care se manifestă printr-un sir de elemente, printre care, scopul, subiectul și obiectul, mijloacele, formele, metodele de activitate și alte criterii. Având la bază aceste constatări, deducem că este rezonabil de a clasifica funcțiile puterii locale potrivit caracteristicilor acestei forme de exercitare a puterii publice și a activității subiecților ei: subiecții, obiectul, mijloacele, condițiile de realizare, proveniența. În acest sens, este recomandabil ca funcțiile puterii locale să fie clasificate după cum urmează:

a) scopurile și sarcinile autonomiei locale, sferele de competență, incluzând anumite domenii ale vieții locale: politic, economic, social, cultural și ecologic. Corespunzător acestor domenii sunt și funcțiile puterii locale: politice, economice, sociale, culturale și ecologice. În funcție de sfera de realizare a acestor funcții, ar putea fi divizate în funcții proprii și atribuite;

b) nivelurile teritoriale de realizare a puterii locale. În corespondere cu acest criteriu, pot fi evidențiate funcțiile puterii locale la nivel de colectivități locale de nivelul I și funcțiile puterii locale la nivel de colectivități locale de nivelul II;

c) subiecții sistemului autonomiei locale. Potrivit acestui criteriu, putem evidenția funcțiile subiecților primari ai puterii locale – comunitățile locale, funcțiile organelor reprezentative ale colectivităților locale, funcțiile organelor executive ale puterii locale;

d) mijloacele, metodele și modul de realizare a puterii locale: conform acestui criteriu, este recomandabil de a evidenția sistemul funcțiilor tehnologice ale puterii locale, care includ funcții de informare, de planificare, de elaborare a actelor normative, bugetar-financiară, material-tehnică, control social.

Drept urmare a analizei prevederilor legislației în vigoare și activității practice a autorităților publice locale putem releva următoarele funcții esențiale realizate de puterea publică locală:

a) funcția decizională. Dacă analizăm situația privind elaborarea actelor normative, sesizăm că această prerogativă este deținută de consiliile locale și raionale, primării și președinții de raion;

b) funcția executivă, care întrunește două componente: executivă – executarea, îndeplinirea cerințelor normelor juridice și cea de dispoziție – gestionarea resurselor materiale și financiare. Examinând funcțiile autorităților locale, conchidem că ambele tipuri de organe ale puterii locale, reprezentative și executive, realizează funcții executive și de dispoziție;

c) funcția reprezentativă, care se rezumă la reprezentarea intereselor populației locale, fiind exercitată de către consilierii locali, care sunt aleși de locuitori și reprezintă interesele lor. Primarul de asemenea deține funcții de reprezentare, dat fiind că este ales de către toți locuitorii. Dacă vom compara ponderea reprezentativității primarului ca autoritate executivă, ales de populația locală, aceasta este echivalentă cu voința colectivă exprimată de consilieri;

d) funcția de control, care presupune monitorizarea situației existente pe marginea realizării programelor, strategiilor și a deciziilor adoptate. În urma studierii actelor normative și a analizei activității practice a autorităților publice locale, se poate constata că funcția de control în sistemul puterii publice locale este realizată de consiliul local, având prerogative în limitele competențelor atribuite de a controla participanții la relațiile sociale locale; primar, care poate controla nemijlocit, în limitele atribuțiilor sale activitatea actorilor vieții locale sau delegă anumite atribuții de control organelor aflate în subordinea sa;

e) funcția de asigurare a participării populației în procesul de soluționare a problemelor locale. Principala funcție politică a puterii locale constă în mobilizarea locuitorilor și organizarea participării lor la viața publică locală.

Cu toate că puterea publică întrunește unele caracteristici, valabile pentru toate formele sale de manifestare, puterea locală comportă și un sir de caracteristici care o fac să se deosebească de puterea statală:

- puterea locală este realizată de autorități publice, care nu fac parte din sistemul autorităților puterii statale. Chiar dacă este creat un aparat administrativ și chiar dacă are asemănări exterioare cu cel statal, el nu este o ramificație a aparatului statal, deoarece există două deosebiri esențiale: a) autoritățile puterii locale sunt investite cu putere de către acei pe care îi reprezintă – populația locală. Autoritățile publice locale nu pot fi ele însеле izvorul puterii și b)

autoritățile puterii locale sunt responsabile pentru activitatea lor nu față de autoritățile ierarhic superioare, ci față de acei care le-au transmis puterea – populația locală;¹⁹

- inexistența ierarhiei și a subordonării stricte a organelor puterii locale: art. 6, alin. 3 al *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006* prevede că „între autoritățile centrale și cele locale, între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare, cu excepția cazurilor prevăzute de lege”;
- existența unui comportament specific de probleme ce țin de competența puterii locale care nu sunt incluse în domeniul de competență a puterii statale; domeniile de activitate ale autorităților publice locale fiind stabilite în art. 4 al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006*;
- existența propriilor resurse și a propriului patrimoniu. Potrivit prevederilor art. 9, alin. 1 al Constituției Republicii Moldova, „proprietatea este publică și privată”, iar în art. 127, alin. 3 se precizează că „proprietatea publică aparține statului sau unităților administrative-teritoriale”;
- deși puterea locală este constituită pe întreg teritoriul R. Moldova, spre deosebire de cea statală, nu este uniformizată total, având particularitățile sale în anumite colectivități locale. Ne referim la municipiile Chișinău și, respectiv, Bălți, Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia și, eventual, raioanele de est, aflate provizoriu în afara controlului autorităților constituționale;
- puterea colectivităților locale este o putere care acționează în baza cadrului juridic stabilit de către puterea statală, aceasta fiind principala deosebire între puterea locală și puterea statală.

În același timp, fiind o varietate a puterii publice, puterea locală posedă o serie de proprietăți caracteristice și puterii statale. Anume această situație permite să examinăm puterea locală, de rând cu cea statală, drept forme ale puterii publice. Printre proprietățile comune ale celor două forme ale puterii publice putem evidenția următoarele:

- criteriul principal este caracterul lor public. Caracterul public al puterii statale, cât și a celei locale reprezintă o confirmare a folosirii principiilor identice (democrație și descentralizare) de organizare teritorială a puterii publice. În principiu, natura autorităților publice ale puterii statale, cât și a celei locale, este aceeași;

¹⁹ Пешин Н.Л. Муниципальная власть: понятие и содержание // Конституционное и муниципальное право, 2011, № 9, с. 16.

1. Cadrul teoretic și conceptual privind organizarea teritorială a puterii locale

- activitatea autorităților puterii statale și a celor locale se bazează pe Constituție, legi și alte acte normative care reglementează activitatea celor două forme ale puterii publice;
- drepturile și libertățile omului, cadrul teritorial al realizării lor determină direct conținutul și direcțiile esențiale atât ale puterii locale, cât și ale puterii statale;
- întrunesc caracter instituționalizat, ambele forme ale puterii publice disponând de apărare distincte de realizare a puterii – autoritățile puterii statale și respectiv, autoritățile puterii locale;
- puterea statală și cea locală sunt realizate în regim de continuitate, au caracter universal și general;
- ambele forme ale puterii publice activează în anumite limite teritoriale și se referă la toate persoanele fizice și juridice aflate în limitele teritoriale respective;
- în cazurile prevăzute de lege, atât autoritățile puterii statale, cât și cele ale puterii locale au posibilitatea de a aplica, în mod legal, măsuri coercitive: autoritățile puterii statale și autoritățile puterii locale au la dispoziția lor un complex de mijloace imperitative fără de care este imposibilă administrarea afacerilor publice;
- doar autoritățile puterii statale și locale dispun de o bază economico-financiară care include posibilitatea impunerii și colectării taxelor și impozitelor; ambele dispun de un fond centralizat de resurse financiare – bugetul de stat și, respectiv, bugetul local;
- există unele similitudini între autoritățile reprezentative și executive ale celor două forme ale puterii publice. Autoritățile deliberative sunt alese de populație, activează sub forma convocării în ședințe (sesiuni) și în cadrul comisiilor de specialitate, adoptă acte normative, obligatorii pentru toți cei aflați în respectivele teritorii. Autoritățile executive de ambele niveluri întrunesc asemănări privind funcțiile îndeplinite, modalitățile de constituire. În caz de necesitate, la ambele niveluri se poate apela la consultarea voinei populare prin referendum.

După examinarea diverselor aspecte ce contribuie la definirea sensului noțiunii „putere locală” se impune formularea unei definiții succinte. Subliniem că într-o definiție operațională a puterii locale trebuie înserate și caracteristicile definitorii ale acesteia, motiv pentru care propunem următoarea definiție: *puterea locală este o varietate a puterii publice care reprezintă puterea colectivităților locale, recunoscută juridic și acționează în limitele teritoriale ale colectivității locale, se bazează pe anumite norme legale și este exercitată în numele populației colectivității locale de către autoritățile puterii locale.*

Menționăm că puterea locală comportă o dublă fundamentare: juridică și social-psihologică. În acest sens vom analiza problemele privind legalizarea și legitimitatea puterii locale. Legalizarea înseamnă recunoașterea corectitudinii din punct de vedere juridic a creării, organizării și activității, legitimitatea face puterea locală acceptabilă, necesară în accepțiunea celor care sunt subordonati comandamentelor sale. Legalizarea puterii locale poate fi realizată pe diferite căi, principala dintre care este adoptarea, democratică, a Constituției statului. Legalizarea se corelează cu recunoașterea, admiterea și susținerea unei ori altei instituții de către un act normativ și, mai întâi de toate, de Constituție. În tendință determinării legalității sau a ilegalității constituirii sistemului de exercitare a puterii publice trebuie să determinăm măsura în care actele normative prin care se va asigura legalizarea corespund principiilor de drept unanim acceptate.

Constituția Republicii Moldova prevede realizarea puterii de către popor nu numai în mod direct, prin autoritățile puterii statale, dar și prin intermediul autorităților puterii locale. În afară de aceasta, Constituția recunoaște proprietatea publică (art. 9, alin. 1) și autonomia locală (art. 109-113). O astfel de abordare a autonomiei locale în textul constituțional înseamnă, în fapt, legalizarea (recunoașterea juridică) a puterii locale. În afară de Constituție, o serie de alte acte normative reglementează procesul realizării puterii locale. Faptele enumerate sunt doavadă a faptului că puterea locală este recunoscută la nivel juridic și alături de puterea statală se dovedește a fi o putere legală în limitele teritoriale ale R. Moldova.

Mai complexă este problema fundamentării legitimității puterii locale. D. Beetham nota că puterea poate să se considere legitimă și să fie sigură de susținerea cetățenilor dacă va corespunde următoarelor trei condiții care alcătuiesc fundamentalul normativ al legitimității: puterea corespunde regulilor acceptate sau instaurate în societate; aceste reguli sunt justificate prin referința la credința împărtășită de cei ce guvernează și cei guvernați; există dovezi, sub formă de acțiuni a guvernaților privind existența relațiilor de putere.²⁰

În condițiile R. Moldova puterea locală poate fi considerată legitimă dacă structura organelor sale, modalitatea de constituire a lor, activitatea funcționarilor publici locali corespund așteptărilor, percepțiilor formate la populația locală în baza experienței și analizei raționale. Foarte aproape, ca sens, este și noțiunea de „încredere” – populația locală va avea încredere în acea putere la care modalitatea de organizare și acțiune corespunde principiilor sale morale.

²⁰ Beetham D. The legitimation of power. London: Macmillan, 1991, p. 4, 10-12, 120.

Sintagma „statut al puterii locale” se numără printre subiectele ambigue și puțin cercetate. Noțiunea „statut” de obicei este tratată ca o totalitate de drepturi și obligațiuni a unei persoane (fizice sau juridice) sau a unei instituții politice care stabilește juridic poziția lor în societate. Este imposibil însă de a o defini prin prisma normelor juridice, deoarece statutul reprezintă nu doar o situație, ci și o stare. Statutul puterii locale este determinat de condițiile social-economice, politice și culturale de viață ale societății, statutul se prezintă ca o categorie variabilă, influențată de mai mulți factori, atât interni, cât și externi. Pentru determinarea statutului puterii locale trebuie să fie elucidat gradul de autonomie al acestei instituții și de integrare în sistemul politic al societății.

Referitor la instituția puterii locale, pot fi evidențiate trei tipuri de statut: social, politic și juridic. Statutul social se constituie în baza relațiilor dintre societatea civilă și puterea locală și este determinat de rolul și locul ei în viața socială. Un criteriu important privind aprecierea statutului social al puterii locale este existența unui temeinic fundament social. Puterea locală acumulează și articulează interesele populației, îndeplinește rolul de mediator între colectivitatea teritorială locală și autoritățile puterii statale. Statutul juridic este determinat de totalitatea relațiilor juridice vizând constituirea, organizarea și activitatea puterii locale. În fine, statutul politic al puterii locale este determinat de relațiile dintre puterea statală, puterea locală și societatea civilă. Aspectul politic al noțiunii „statut” este înțeles ca o poziție, stare cu predestinare obiectiv stabilită, cu anumite funcții, drepturi și obligațiuni și reprezintă un anumit sistem cu trăsături distințe, legături și niveluri de organizare. Statutul politic al puterii locale este determinat atât de factori politici, cât și ideologici: organizarea statală, sistemul politic, regimul politic și cultura politică, de locul și rolul puterii locale în viața colectivității locale, în sistemul politic, formarea și realizarea voinței politice.

Practica realizării reformelor democratice a demonstrat că lipsa atenției corespunzătoare din partea statului față de puterea locală, mai ales la însemnatatea ei din punct de vedere politic, nu poate să nu provoace un șir de consecințe negative. Lipsa unei poziții clare a legiuitorului privind determinarea rolului politic al autonomiei locale și locului ei în cadrul sistemului separării puterilor dezorganizează puterea, elimină un strat foarte important al relațiilor publico-juridice din piramida puterii: în condițiile înțelegerii și recunoașterii puterii locale ca atare sunt posibile descentralizarea reală, separarea adevărată a puterilor în stat și respectarea reală a drepturilor și libertăților omului.

Statutul politic se manifestă în cadrul realizării funcțiilor politice, dar puterea locală este în stare să realizeze unele sau altele funcții în măsura în care

îi reușește să obțină un anumit statut în sistemul politic. În acest sens, criteriile generale privind stabilirea statutului politic al autonomiei locale pot fi: a) autonomia puterii locale; b) gradul de detaliere de către stat a competențelor puterii locale; c) nivelul de libertate a puterii locale privind acordarea serviciilor publice populației; d) gradul autonomie în domeniul fiscal de care dispune puterea locală; e) recunoașterea și încrederea populației față de puterea locală și posibilitatea reală de a influența sistemul politic al societății; f) mecanismul și formele de control a activității autorităților puterii locale din partea statului.²¹

În accepțiunea noastră, conținutul politic al puterii locale în R. Moldova este obiectivat de următoarele particularități:

a) *imperativitatea prevederilor constituționale vizând fundamentele regimului constituțional*. Constituția Republicii Moldova în art. 2, statuează că „suveranitatea națională aparține poporului, care o exercită în mod direct și prin autoritățile sale reprezentative”. Este de menționat că această reglementare se referă la toate autoritățile reprezentative alese, care conform Constituției, sunt autorități publice și care, în aplicarea puterii de stat, nu afectează caracterul unitar al statului. Titlul III din Constituție „Autoritățile publice” stabilește autoritățile reprezentative din stat, care includ: Parlamentul (art. 60 și 61), Președintele R. Moldova (art. 77 și 78), autoritățile administrației publice locale (art. 111-113). Drept urmare a analizei acestor prevederi constatăm că, Constituția Republicii Moldova tratează puterea locală ca pe unul din fundamentele regimului constituțional, statul își asumă obligația de a contribui la dezvoltarea și consolidarea administrației publice locale, fiind consfințite bazele ei în articolele 109-113 și dezvoltându-le în legislația specială;

b) *includerea puterii locale în sistemul de realizare a puterii poporului*. Constatăm faptul că prin art. 4, pct. 4 al *Cartei europene a autonomiei locale* se fixează conținutul politic al autonomiei locale ca instituție de realizare a puterii: „competențele atribuite colectivităților locale trebuie să fie, în mod normal, depline și exclusive. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de altă autoritate centrală sau locală, decât în cazurile prevăzute de lege” (am citat varianta în limba română plasată pe site-ul oficial al Consiliului Europei, deoarece varianta publicată în „Tratate internaționale” (Vol. 14, (1999), p. 14) are deficiențe la traducerea respectivului punct, fapt care îi distorsionează conținutul). Pct. 2, art. 4 prevede că „autorităților administrației publice locale

²¹ Гималетдинова Ю.А. Политический статус местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Башкирского университета, 2009, № 4 (том 14), с. 1551-1552.

le este recunoscută, în cadrul legii, capacitatea deplină de a-și exercita inițiativa în toate domeniile care nu sunt excluse din cadrul competențelor lor sau care nu sunt atribuite unei alte autorități". Aceste prevederi ale *Cartei* sunt definitorii pentru identificarea, în termeni de putere, a autonomiei locale. Cu titlu de exemplu menționăm faptul că, Constituția Germaniei poziționează municipalitățile, de rând cu Federația și Landurile ca niveluri ale puterii, unde poporul trebuie să fie reprezentat de organe alese (art. 28, pct.1).²²

Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 stipulează că „autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea, în limitele legii, dispun de libertate deplină de acțiune în reglementarea și gestionarea oricărei chestiuni de interes local care nu este exclusă din competența lor și nu este atribuită unei alte autorități. Alte atribuții autorităților publice locale pot fi atribuite acestora numai prin lege” (art. 4, pct. 3). Notăm că și art. 10 al *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006* prevede că autoritățile publice locale dispun de „competențe depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nici o autoritate publică, decât în condițiile legii”;

c) *funcționalitatea puterii locale în sistemul puterii publice*. Odată cu adoptarea Constituției Republicii Moldova în 1994, puterea locală și cea statală nu mai sunt recunoscute ca identice, iar autonomia locală este tratată ca un nivel nestatal al puterii publice. În acest sens, este evidentă necesitatea de a delimita sintagmele „putere publică” și „putere de stat”, care în societatea sovietică erau considerate similare.

Potrivit logicii Constituției Republicii Moldova, mecanismul unitar al puterii publice include puterea statală și puterea realizată de către autoritățile administrației publice locale sau nemijlocit de către populație. Asta înseamnă că puterea locală, ca unul dintre fundamentele constituționale ale R. Moldova, are în calitate de sursă a existenței sale voința nestatală, dar constituțională a poporului. Într-o astfel de accepțiune, puterea locală este o formă a puterii publice, autoritățile căreia nu fac parte din sistemul autorităților publice ale puterii statale. La baza acestei abordări stă definirea comprehensivă a fenomenului politic, care definește sistemul unitar al relațiilor de putere din perspectiva distribuirii resurselor și a administrației lor de subiecții puterii publice, reprezentați atât de autoritățile puterii statale, cât și de autoritățile puterii locale care nu fac parte din sistemul puterii statale. Această abordare nu se rezumă doar la sistemul relațiilor de putere și a elementelor caracteristice organizării puterii de stat aşa cum era tratat în modelul sovietic, model ce recunoștea drept identice procesele „politice” și cele „statale”.

²² Basic Law for the Federal Republic of Germany. https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf. (accesat la 14.07.2016).

Este de subliniat că politica și politicul într-o abordare sistemică sunt indispensabil legate de relațiile de putere existente între nivelurile de realizare a puterii publice. Relațiile de putere sunt forme concrete ale procesului politic fiind interconectate nu numai cu realizarea intereselor statului (realizarea atribuțiilor care țin de autoritățile publice centrale delegate autorităților publice locale, asigurarea dezvoltării teritoriale locale, susținerea organizațiilor societății civile). În aspectul supus analizei politica și politicul nu sunt similare procesului de realizare a puterii statale și administrării statale, dar sunt identificate în activitatea autonomiei locale (a populației și a autorităților puterii locale), adică în relațiile de putere, și intereselor privind administrarea afacerilor publice locale și asigurării vitalității colectivității locale. Explicația dată a „politiciului” aplicabilă la caracterizarea puterii locale își are originile în înțelegerea aristoteliană a fenomenului politic;

d) realizarea competențelor delegate de autoritățile publice centrale exprimată prin transferul către autoritățile publice locale a anumitor responsabilități pentru îndeplinirea calitativă și eficientă a obligațiunilor statului. Articolul 6, pct. 1 al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006* prevede expres că, „competențele care țin de autoritățile publice centrale pot fi delegate autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, respectându-se criteriile de eficacitate și de raționalitate economică”. Legea mai stipulează că „delegarea de competențe este însoțită obligatoriu de asigurarea resurselor financiare necesare și suficiente realizării acestora” (art. 6, pct. 4).

Menționăm că prin realizarea acestei funcții autoritățile puterii locale nu atât organizațional, cât funcțional sunt implicate în sistemul realizării puterii executive a statului și îndeplinesc rolul agenților de realizare a intereselor statului în teritoriu. În contextul acestor realități, menționăm că subestimarea influenței puterii statale asupra autorităților locale este inadmisibilă, statul având prerogative cu privire la emiterea actelor normative, de control și de reglementare, cât și de susținere a colectivităților locale, care se exprimă, inclusiv, prin apărarea și garantarea drepturilor acestora.

Puterea locală se află într-o conexiune permanentă cu mediul în care se exercită, acționând sub influența acestuia și contribuind la reconfigurarea lui.²³ Din această perspectivă mediul politic în care acționează puterea locală are o mare importanță pentru funcționarea sa eficientă. În acest sens, contextul politic al activității puterii locale din R. Moldova, accentuăm, este marcat de fenomenul ingerinței politice în activitatea autorităților publice locale.

²³ Munteanu C. D. Administrația publică teritorială. București: Univers Juridic, 2010, p. 7.

Cât despre imixtiunea partidelor politice în activitatea puterii locale din R. Moldova, constatăm că filierele politice, stabile și influente, sunt omniprezente în structurile administrative locale, presunile asupra funcționarilor publici fiind destul de frecvente. Se atestă și o politicizare excesivă a autorităților executive locale, numirea în funcții de conducere și coordonare pe criterii politice și nu pe cele de competență a unor membri sau simpatizanți ai partidului cu o influență mai mare în localitatea sau raionul respectiv. Ingerința partidelor politice în activitatea autorităților locale se manifestă prin intimidarea primarilor și impunerea de a adera la un partid sau altul. De exemplu, pentru a face față situației, în condițiile politicizării excesive a finanțelor publice, primarii sunt forțați să migreze către partidul de guvernământ.²⁴ De exemplu, la alegerile locale din 2015 Partidul Democrat a obținut un rezultat de 278 primari aleși, iar la 1 februarie 2018 avea în rândurile sale 600 de primari (67% din numărul lor total).²⁵ Acest fenomen a fost sesizat și de CPLRE, care prin Rezoluția 420 (2017) solicita ca în procesul de monitorizare a situației din R. Moldova pe parcursul anului 2018 să se atragă atenția asupra presunilor exercitate asupra aleșilor locali prin acțiuni recurente în justiție împotriva lor.²⁶

O tendință caracteristică, în special ultimei perioade, este minimalizarea rolului autorităților reprezentative locale. Transformarea acestor organe în decorații politice poate avea repercusiuni negative, deoarece favorizează birocrația și corupția. Precizăm că și *Carta europeană a autonomiei locale* (art. 3) prevede subordonarea autorităților executive față de cele reprezentative.

Funcționarii publici locali nu sunt dispuși să mediatizeze problema imixtiunii excesive a factorului politic în treburile administrației publice locale, situație care poate fi explicată printr-o mentalitate marcată de teama unor eventuale represalii. În raioanele în care raportul de forțe între principalele partide politice este relativ echilibrat, funcționarii locali sunt dispuși de a-și manifesta dezacordul față de maniera în care formațiunile politice încearcă să înlăture adeptii concurenților politici pentru a-i înlocui, indiferent de nivelul ierarhic, cu propriii oameni. Aici apare o problemă: nivelul competenței

²⁴ De ce „migrează” primarii. <https://www.zdg.md/editia-print/politic/de-ce-migreaza-primarii/comment-page-1>(accesat la 04.04.2018).

²⁵ Un primar din R. Moldova a vorbit la Strasbourg despre Unire. <https://10tv.md/2018/04/04/video-in-premiera-un-primar-din-r-moldova-a-vorbit-la-strasbourg-despre-unire/> (accesat la 04.04.2018).

²⁶ Resolution 420 (2017): Local democracy in the Republic of Moldova: clarification of the conditions surrounding the suspension of the Mayor of Chișinău. <https://publicsearch.coe.int/Pages/results.aspx?k=Resolution%20420%20%282017%29> (accesat la 05.04.2018).

profesionale ale celor nou-numiți doar în baza criteriilor politice. Instabilitatea și ambiguitatea politică contribuie la instaurarea și perpetuarea stării de confuzie și incertitudine.

Relațiile politice tratate ca factor mediator pentru corupție sunt susținute de puterea pe care conducerii politici o dețin asupra funcționarilor, asupra administrației în general, inclusiv la nivel local. S-au înrădăcinat deja diverse practici de presiuni politice și mijloace prin care conducerii politici își asigură dominația asupra funcționarilor și influențează procedurile publice: schimbarea abuzivă a angajaților cu persoane loiale din punct de vedere politic și de partid; ordine mascate și ilegale date funcționarilor publici. Afirmarea autonomiei locale eficiente nu poate să fie concepută fără asigurarea unui mecanism durabil de îngrădire a autorităților locale de amestecul și abuzurile autorităților puterii statale controlate politic. Tendința de imixtiune în afacerile autorităților locale este una constantă, diferă doar procedeele de realizare. Dacă această tendință a autorităților puterii statale nu va fi frânată de bariere juridice care ar stabili clar limitele interferenței puterii statale cu autoritățile locale, puterea locală n-are nici o șansă de a fi eficientă. Autoritățile statale trebuie să trateze autoritățile locale ca pe parteneri în realizarea strategiilor naționale și locale de dezvoltare.

În contextul examinării condițiilor necesare pentru funcționarea eficientă a puterii locale, pot fi evidențiate câteva probleme cu caracter politic care necesită de a fi soluționate:

În primul rând, vom menționa poziția juridică incertă a puterii locale în sistemul politic din R. Moldova. Pe de o parte, puterea locală reprezintă o instituție autonomă care nu face parte din sistemul puterii publice statale, iar pe de altă parte, se află într-o dependență deplină față de stat, care îi stabilește limitele sale de acțiune. Puterea locală nu este inclusă, din punct de vedere juridic, în verticala puterii, dar în plan material-financiar, anume pe această verticală se regăsește în poziția cea mai inferioară.

În al doilea rând, are loc o politizare nejustificată și pe alocuri chiar impusă a puterii locale. Sistemul autoadministrării contemporane reprezintă o instituție politică care are la bază separarea pe verticală a puterii. Puterea locală nu poate funcționa izolat de viața social-politică a societății, esența sa se dezvoltează nu doar prin relațiile cu populația locală, asociațiile obștești ale societății civile, autoritățile puterii statale, dar și prin relațiile cu partidele politice. Atitudinea partidelor față de puterea locală poate fi apreciată din două puncte de vedere: care este poziția partidelor politice față de puterea locală în organul legislativ și care sunt performanțele partidelor în alegerile locale și

1. Cadrul teoretic și conceptual privind organizarea teritorială a puterii locale

naționale. În corespondere cu aceste două variabile, atitudinea forțelor politice față de puterea locală la diferite etape a fost, de multe ori, una ambiguă.

Transpunerea debaterilor politice din forul legislativ la nivelul local au drept consecință sustragerea atenției puterii locale de la sarcinile primordiale – soluționarea problemelor vitale ale comunității locale. Luptele ideologilor și programelor de partid la nivel local sunt cel puțin inadecvate, aici ar trebui să concureze programele și strategiile de dezvoltare economică, socială, culturală, proiectele de diversificare a serviciilor publice oferite populației și a sporirii calității lor. Din acest punct de vedere considerăm că ar trebui înlocuit sistemul alegerilor în consiliile locale pe liste de partid cu unul uninominal pe circumscripții, în măsură să permită alegerea persoanelor cunoscute și responsabile față de cei care i-au ales, nu față de liderul sau de grupul conducător al partidului. Alegerile pe liste de partid pot fi cumva justificate la nivel național, dar la nivel local nu au nici sens și nici relevanță.

În al treilea rând, menționăm neconcordanța dintre responsabilitățile atribuite și posibilitățile materiale, umane și financiare de realizare a lor. Resursele de care dispune puterea locală nu sunt suficiente pentru a acoperi întreaga gamă de sarcini, atribuții și servicii publice de a căror prestare este responsabilă. Rezolvarea situației existente este imposibilă fără suficientă voință politică și fără asumarea responsabilității cu privire la asigurarea condițiilor materiale și financiare pentru funcționarea eficientă a puterii locale.

Tergiversarea soluționării problemelor menționate nu permite puterii locale să activeze la randament maxim, fapt care influențează funcționalitatea sistemului puterii publice, în ansamblu. Ingerința politică în activitatea puterii locale reduce semnificativ din capacitatea ei administrativă, altereză performanța și aduce atingere principiilor legale de funcționare a statului democratic.

În concluzie menționăm că existența și activitatea puterii locale nu poate fi concepută în afara relației cu mediul politic. Chiar dacă puterii locale îi sunt caracteristice anumite particularități cu caracter tehnic, aceasta este în mod nemijlocit influențată de instituțiile și orientările politice. Relația expusă nu semnifică însă o lipsă de inițiativă și un dinamism din partea acesteia, cu toate că puterea locală, uneori, este prezentată ca fiind imobilă prin natura sa și incapabilă, în esență, să se adapteze evoluțiilor cerute și necesare. Puterea locală, ținând cont de realitățile sociale și politice, care evoluează în timp și în spațiu, dispune de anumită suplete în acțiunea proprie și de capacitate de adaptare la cazuri particulare.

Generalizând cele expuse, subliniem următoarele:

În orice colectivitate teritorială stabilă și organizată, conducerea afacerilor publice capătă forma unor relații de putere. Altfel spus, în orice colectivitate

umană organizată există neapărat relații de putere, puterea fiind o condiție obligatorie a existenței și funcționării sale. Aceste relații de putere sunt indispensabile pentru a rezolva problemele existente și a îndeplini sarcinile colective. Puterea publică în colectivitățile teritoriale locale comportă un caracter distinct față de puterea socială globală, fiind o emanație a populației colectivității locale respective.

Această putere nu este puterea statului. Puterea locală este o putere nestatală a colectivității locale,²⁷ fiind puterea proprie a populației colectivități locale respective exercitată în limitele Constituției și cadrului normativ al statului. Această putere nu poate fi tratată ca „părticică” a puterii de stat și, respectiv, nu putem defini puterea colectivității locale drept putere statală, iar autoritățile sale drept organe al puterii statale.

Reprezentantul poporului este statul, care posedă o formă deosebită a puterii publice – puterea statală. Aceasta este puterea publică supremă, cea care stabilește limitele și competențele celorlalte forme ale puterii publice. Colectivităților locale le aparține altă formă de putere publică, obiectivul ei fiind de a asigura vitalitatea colectivității și acționează în limitele atribuțiilor stabilite de puterea statală. Cu toate că este diferită de puterea statală, puterea colectivităților locale este una publică, subiectul ei colectiv fiind un grup teritorial al poporului, unit nu doar de factorul teritorial, dar și de factori sociali determinați, de conviețuirea în comun și de apariția necesității de coordonare și de conducere a activităților vietii comune.

Realizarea autoadministrării locale presupune de rând cu formele soluționării nemijlocite de către populație a problemelor cu caracter local, și existența unui aparat administrativ, funcționarea căruia nu este posibilă fără atribuirea competenței, fapt care implică manifestări de putere publică, reprezentând nu numai o pârghie sau un mijloc de conducere, dar și o condiție obligatorie. Puterea publică a colectivităților locale deține un anumit grad de autonomie pentru ca să aibă posibilitate de acționa în limitele competenței atribuite. Competența proprie caracterizează volumul de putere de care dispune un nivel sau altul al colectivităților locale pentru a putea rezolva problemele locale și pentru a participa la soluționarea problemelor de nivel național.²⁸

Populația locală poate să-și exerce puterea în două forme: în mod direct și prin reprezentare. Exercitarea în mod direct se exprimă prin participarea la alegerile și referendumurile locale. Forma indirectă se materializează prin

²⁷ Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права, 2009, № 7, с. 11-12.

²⁸ Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011, с. 89.

reprezentanții aleși în autoritățile reprezentative, care vor acționa în numele și în interesele populației colectivități locale. Autoritatea realizată nemijlocit de populație și de autoritățile publice locale constituite în baza alegerilor reprezintă voința populației colectivităților locale, care constituie o parte integrantă a poporului R. Moldova.

Cu toate că subiectul puterii publice a colectivităților locale este populația lor, care reprezintă o parte din popor, din punct de vedere juridic puterea statală este cea care atribuie competență altor colectivități teritoriale publice, le acordă calitatea de persoane juridice publice, determină volumul competenței autorităților lor. Puterea statală este prezentă la nivel local atât prin acțiunea legilor, cât și prin autoritățile deconcentrate ale instituțiilor centrale care își desfășoară activitatea în teritoriul respectiv. Autoritățile puterii statale și reprezentanții lor în teritoriu soluționează, la nivel local, problemele de interes național.

Legea fundamentală a R. Moldova distinge clar cele trei planuri pe care poate să fie situată suveranitatea: al titularului, statul fiind suveran, cel al sursei suveranității, combinând teoria suveranității naționale cu cea a suveranității populare și cel al exercițiului suveranității, acesta fiind realizat prin organele reprezentative ale poporului și prin referendum. Pornind de la prevederile constituționale, putem afirma că sintagma „puterea poporului” include următoarele componente:

1) izvorul puterii în Republica Moldova este poporul ei;

2) subiecții colectivi ai puterii publice sunt: a) poporul Republicii Moldova și b) populația colectivităților locale;

3) există două sisteme de autorități publice care exercită prerogativele puterii publice: a) autoritățile puterii publice statale și b) autoritățile puterii publice locale.

Astfel, sistemul puterii publice din R. Moldova reprezintă un sistem alcătuit din două niveluri egale. În scopul clarificării situației, având în vedere dispozițiile legiuitorului autohton, propunem următoarea diferențiere pe niveluri a puterii publice în R. Moldova:

1. Puterea publică statală, care reprezintă colectivitatea teritorială națională.

2. Puterea publică locală, alcătuită din două subsisteme: a) puterea publică a colectivităților teritoriale intermediare (nivelul II) și b) puterea publică a colectivităților locale (nivelul I).

În ordinea de idei reliefată, fiecărei forme de putere publică îi corespunde sursa și forma sa organizațională: puterea publică statală are ca sursă poporul, iar ca formă – statul; puterea publică locală are ca sursă populația colectivităților teritoriale locale și intermediare, iar în calitate de formă organizațională – sistemul autorităților publice locale.

1.2. Conceptualizarea organizării teritoriale a puterii locale

Funcționarea eficientă a puterii publice într-un stat unitar, cum este R. Moldova, în mare măsură depinde de organizarea ei teritorială, deoarece funcționarea, atât a autorităților puterii statale, cât și a celor locale și raionale se realizează în limitele unor spații teritoriale. Puterea este exercitată nu asupra teritoriului, ci asupra populației stabilite în limitele teritoriale respective și anume în acest sens dimensiunea teritorială a organizării și activității autorităților puterii publice reprezintă un areal teritorial, în limitele căruia se realizează puterea.

În spațiul public, dar și în literatura de specialitate, continuă să-și producă efectele paradigma organizării administrativ-teritoriale a statului, edificată pe abordarea descendantă a distribuirii puterii publice în raport cu teritoriul, caracteristică societăților nedemocratice. Astfel de structură, construită în baza principiilor regimurilor autoritare este suficient de stabilă, însă exclude inițiativa locală și mobilizarea resurselor proprii de dezvoltare. Este evident că acest model de organizare teritorială a puterii publice necesită o reformare radicală, iar pentru realizarea cu succes a reformei sunt necesare investigații științifice profunde care i-ar oferi un fundament teoretic solid.

Soluționarea problemelor identificate impun alegerea unei strategii de cercetare care, de regulă, este influențată de paradigma de cercetare cu care cercetătorul preferă să lucreze sau care este considerată cea mai în măsură să ofere, din punct de vedere pragmatic, asumții ontologice și epistemologice mai potrivite.²⁹ O paradigmă, în acceptația ei uzuală, este un model sau un cadru teoretic acceptat. În antichitate paradigma avea sensul de exemplu deosebit sau model, care servește ca standard de gândire.³⁰ M. Foucault consideră că paradigma este o totalitate de episteme, iar I. Lakatos trata paradigma de cercetare ca pe o construcție logică care include „nucleul dur”, „centura interzisă”, „euristica negativă” și „euristica pozitivă”. În accepțiunea lui J. Habermas paradigma reprezintă un set de interes de cercetare. P. Feyrabend neagă existența și necesitatea paradigmelor, fiind adept al conceptului „anacronismului gnoseologic”.³¹

²⁹ Blaikie N. Modele ale cercetării sociale: producerea cunoașterii. Ed. a 2-a, rev. Cluj Napoca: CA Publishing, 2010, p. 2.

³⁰ Конт-Спонвиль А. Философский словарь. Москва: Этерна, 2012, с. 390.

³¹ Котенко В.П. Парадигма как методология научной деятельности // Библиосфера, 2006, №3, с. 22.

Paradigma poate fi înțeleasă ca un set de premise teoretice și metodologice care determină un studiu științific specific și care este aplicat în practica științifică la o anumită etapă. Paradigma este nu doar baza pentru alegerea problemelor de cercetare, ci și modelul pentru rezolvarea lor. Paradigma permite rezolvarea dificultăților în activitatea de cercetare, stabilirea schimbărilor în structura cunoașterii care apar ca urmare a revoluției științifice și sunt legate de asimilarea noilor date empirice.³² Cu toate acestea, paradigma nu este doar un set de teorii, ci și un set de modele pentru rezolvarea problemelor specifice și cercetarea problemelor concrete. În plus, paradigma impune cercul de probleme care sunt semnificative și rezolvabile, determinând astfel ceea ce se poate referi în general la fapte științifice și ce nu.³³ Paradigma este tratată și ca sistem de realizări științifice de bază – teorii, metode, pe modelul căror se organizează practica de cercetare a specialiștilor dintr-un domeniu de cunoaștere într-o anumită perioadă istorică.³⁴

În context epistemologic, noțiunea „paradigmă” a fost introdusă de G. Bergman pentru a caracteriza natura normativă a metodologiei, dar devine larg răspândită după publicarea lucrărilor savantului american Th. Kuhn. Conform definiției elaborate de Th. Kuhn, „paradigmele sunt acele realizări științifice universal recunoscute care, pentru o perioadă, oferă probleme și soluții model unei comunități de practicieni”.³⁵ Paradigmele, ca realizări științifice ce oferă modele de formulare și rezolvare de probleme unui grup de cercetători, constituie entități complexe ce cuprind elemente de natură teoretică, instrumentală și metodologică.³⁶ Orice paradigmă este compusă din trei elemente: ontologic, epistemologic și metodologic. Astfel, ontologia oferă o interpretare a structurii realității, a legăturilor dintre elementele ei componente și a modului în care funcționează acestea. Epistemologia oferă răspunsul la întrebarea „Cum putem cunoaște lumea?” și „Care aspecte ale lumii pot fi cunoscute?”. Metodologia cuprinde tehniciile practice de obținere a informațiilor despre realitatea socială în concordanță cu coordonatele epistemice.³⁷ Toate paradigmele anterioare și cele existente, pot fi caracterizate

³² Философский словарь. Под ред. И.Т. Фролова. 6-е изд. М.: Политиздат, 1991, с. 331.

³³ Словарь философских терминов. Ред. В.Г. Кузнецов. Москва: ИНФРА-М, 2007, с. 402.

³⁴ Новейший психологический словарь / В.Б. Шапаръ, В.Е. Рoccoха, О.В. Шапаръ. Издание 4-е. Ростов-на-Дону: Феникс, 2009, с. 364.

³⁵ Kuhn Th. Structura revoluțiilor științifice. București: Humanitas, 2008, p. 58.

³⁶ Flonta M. Thomas Kuhn și reorientarea istorică în filozofia științei. În: Kuhn Th. Structura revoluțiilor științifice. București: Humanitas, 2008, p. 19.

³⁷ Mihăilă A. Sociologia dreptului. București: Ed. Hamangiu, 2010, p. 19.

prin modul în care adeptii lor răspund la aceste trei întrebări fundamentale. Ei, după Egon G. Guba, pot fi divizați în următoarele curente: pozitivism, postpozitivism, criticism, constructivism.³⁸

Pentru a justifica existența, paradigmile trebuie să întrunească două caracteristici esențiale: a) realizările lor să fie „suficient de noi pentru a atrage un grup durabil de aderenți, îndepărându-i de modurile rivale de activitate științifică”; b) să fie „suficient de deschise, de neîncheiate, pentru a lăsa soluționarea multor tipuri de probleme în sarcina noului grup de practicieni”.³⁹ Pentru a se detașa de o oarecare altă teorie, trebuie să realizeze următoarele obiective: a) stabilirea faptelor relevante, adică „acea clasă de fapte pe care paradaigma le-a identificat ca fiind deosebit de revelatoare despre natura lucrurilor” și care sunt absolut necesare pentru rezolvarea problemelor cu care cercetătorii științifici se confruntă; b) încadrarea faptelor în logica demersului teoretic, prin determinări factuale care „vizează acele fapte care (deși nu prezintă adesea interes intrinsec) pot fi direct comparate cu predicțiile paradaigmei”; c) articularea teoriei se referă la „trăvaliul empiric menit să articuleze teoria paradaigmă, dizolvând ambiguitățile rămase și permîșând rezolvarea problemelor asupra cărora anterior ea atrăsese doar atenția”. Acest ultim obiectiv era considerat de Th. Kuhn ca fiind cel mai important, deoarece afirmarea paradaigmei este o condiție necesară soluționării cu succes a problemelor existente într-un anumit domeniu științific.⁴⁰

Mai târziu, în legătură cu faptul că noțiunea „paradaigmă” a provocat interpretări inadecvate față de cea dată inițial și sub influența criticilor aduse pentru excesul de sociologism și psihologism în explicarea sensului paradaigmei Th. Kuhn și-a concretizat poziția prin introducerea conceptului de „matrice disciplinară” sinonimă cu contextul epistemic al unei paradaigme. Componentele unei matrice disciplinare conțin: a) „generalizările simbolice”, adică „expresiile folosite fără probleme sau dezacorduri de către membrii grupului”; b) „paradigme metafizice” sau „părțile metafizice ale paradaigmelor”, avându-se în vedere opțiunile comune pentru ideile esențiale: „încrederea în unele modele”; c) valorile, care oferă „un sentiment de comunitate oamenilor de știință în ansamblu”.⁴¹

³⁸ Guba E.G. The Alternative Paradigm Dialog. In: The Paradigm dialog / Egon G. Guba, editor. Newbury Park: Sage Publications, Inc., 1990, p. 18-26.

³⁹ Kuhn Th. Op. cit., p. 72.

⁴⁰ Ibidem, p. 87-89.

⁴¹ Ibidem, p. 250-253.

Conceptul de paradigmă a lui Th. Kuhn, devenit foarte răspândit, a pierdut în prezent din importanța de termen strict specializat al istoriei și filozofiei științei, întrând în lexiconul științific general. În știința contemporană schimbarea paradigmelor reprezintă schimbarea modalității de abordare a obiectului de cercetare, soluționarea problemelor existente pornind de la realitățile lumii contemporane. Diferențele dintre paradigmile de cercetare rezidă în modurile lor particulare de a vedea lumea și modul în care aceasta poate fi înțeleasă, pornind, evident, de la asumțiile lor ontologice și epistemologice.⁴² Numai paradigma promovează o cercetare realmente eficientă: pe de o parte, pentru că prin încheierea disputelor dintre școli se pune astfel capăt reluării permanente a problemelor fundamentale; pe de altă parte, pentru că încrederea că se aflau pe calea cea bună îi încuraja pe oamenii de știință să întreprindă investigații mai precise, mai ezoterice și mai îndelungate.⁴³

Generalizând, menționăm că paradaigma este o realizare științifică dominantă pe parcursul unei anumite perioade istorice într-o anumită comunitate științifică. Aceasta reprezintă un model de formulare a problemelor, a metodelor de cercetare și de identificare a soluțiilor. Elaborarea unei paradigmă reprezintă crearea unui cadru teoretico-conceptual și metodologic care circumscrisce un domeniu de cercetare și care permite cercetătorilor să înainteze ipoteze de cercetare și să le demonstreze experimental.

Noțiunea „paradigmă”, în accepțiunea noastră, reprezintă o construcție teoretică care oferă un instrument de cercetare util pentru soluționarea problemelor existente. Pornind de la premisa că paradigmile de cercetare „oferă diferite moduri de a realiza conexiuni între ideile despre lumea socială, experiențele sociale ale oamenilor și lumea socială în cadrul căreia se desfășoară viața socială”⁴⁴ și pentru a ne încadra deliberat în logica procesului democratic de soluționarea problemelor teoretice și practice vizând organizarea teritorială eficientă a puterii publice propunem de a pune la baza demersului științific de analiză a fenomenului paradaigma organizării teritoriale a puterii publice.

În prezent, problemele cu care se confruntă puterea locală deja nu pot fi soluționate apelând la paradaigma „organizării administrativ-teritoriale a statului”. În rezultatul desfășurării proceselor de democratizare, a crescut într-un mod substanțial rolul și importanța colectivităților locale. În afară de colectivitățile naționale, în lume există peste jumătate de milion de colectivități

⁴² Blaikie N. Op. cit., p. 4.

⁴³ Kuhn Th. Op. cit., p. 80.

⁴⁴ Blaikie N. Op. cit., p. 146.

locale și regionale cu propriile interese și probleme. Fiecare dintre aceste colectivități teritoriale au propriile autorități publice care funcționează în regim de putere publică, distinctă de puterea publică statală. Aceste schimbări au determinat necesitatea redimensionării organizării teritoriale a puterii locale în statele democratice ale lumii contemporane. Organizarea teritorială eficientă a puterii locale are un rol important în soluționarea problemelor ce vizează dezvoltarea economică, socială, politică și culturală a unei țări, influențează configurarea rețelelor de transport, furnizarea serviciilor către populație și este direct legată de concepte precum statul unitar, descentralizarea și deconcentrarea puterii publice, dezvoltarea regională și autonomia locală.

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice se bazează pe abordarea ascendentă a fenomenului care are drept punct de pornire recunoașterea pluralității colectivităților teritoriale publice în societățile democratice contemporane. Într-o astfel de abordare, distribuirea puterii publice în raport cu teritoriul nu este un exercițiu de delimitare a teritoriului statului, ci un proces amplu de identificarea dimensiunilor teritoriale optime pentru colectivitățile locale și intermediare. Căutarea unui optimum teritorial intrunește la bază două sarcini determinante: a) autosufițiența colectivităților locale și b) asigurarea condițiilor pentru funcționarea democrației locale.

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice se întemeiază pe următoarele aserțiuni:

a) în statele contemporane puterea poporului se realizează la diferite niveluri, având diverse forme (viziunea colectivist-volitică privind puterea publică);⁴⁵

b) la fiecare nivel de existență a colectivităților locale (subnaționale) populația lor ca parte componentă a poporului, direct sau prin intermediul autorităților create de aceste colectivități, realizează, în limitele sale teritoriale puterea publică, potrivit prevederilor legale;

c) puterea fiecărei colectivități locale (subnaționale) reprezintă o parte componentă a puterii publice, care alături de puterea statală, formează un sistem unitar al puterii publice;

d) fundamentalul juridic al acestei puteri publice îl constituie Constituția și legile statului care atribuie autorităților elective ale colectivităților locale competența necesară în vederea realizării puterii lor.

e) dimensiunea teritorială a puterii locale influențează modalitățile de acțiune a puterii locale și eficiența activității ei.

⁴⁵ Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права, 2009, № 7, с. 13.

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice include următoarele părți componente: a) organizarea teritorială a puterii statale; b) organizarea teritorială a puterii locale; c) distribuirea judicioasă a atribuțiilor între autoritățile puterii statale și autoritățile puterii locale; d) colaborarea nivelurile de putere publică în realizarea interesului general. Ideea de bază a paradigmei este că fenomenul puterii publice în statul democratic contemporan trebuie abordat nu doar în raport cu statul, ci mult mai larg, în aspectul existenței atât a puterii publice a poporului, cât și a existenței și funcționării puterii publice a colectivităților locale, ca putere de aceeași natură socială, dar fiind diferită ca formă și conținut de cea statală. Aceste colectivități dispun de propria lor putere publică, bazată pe două elemente esențiale: populația locală și alegerile locale prin intermediul căruia sunt alese organele sale reprezentative (decizionale și executive).

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice oferă posibilitatea de a trata problema organizării teritoriale a puterii publice din perspectiva proceselor de democratizare, caracteristice lumii contemporane. Caracterul multinivelar al puterii publice, determinat de limitele teritoriale în care se aplică, implică studierea fenomenului dat în toate formele sale de manifestare și elaborarea criteriilor unitare de analiză a organizării structurilor puterii publice. Într-o astfel de abordare este importantă analiza eficienței organizării puterii publice în corespondere cu principiul teritorial, a resurselor de care dispune și pe care le va folosi în scopul legitimării sau consolidării poziției sale.

Fiind coerentă și suficient de accesibilă pentru percepere și aplicare, paradigma organizării teritoriale a puterii publice este un instrument de cercetare științifică util la cercetarea fenomenului puterii publice din societățile contemporane. În contextul proceselor de modernizare care au loc în R. Moldova, elaborarea și acceptarea unei paradigmă unitare privind puterea publică și organizarea ei teritorială este foarte actuală. În baza acestei paradigmă se poate realiza un sistem unitar și proporțional de organizare teritorială ratională a puterii publice, fără de care nu este posibilă funcționarea ei eficientă.

Implicațiile pozitive ale aplicării paradigmăi organizării teritoriale a puterii publice atât în activitățile de cercetare cât și cele practice se fondează pe următoarele raționamente:

- În statele democratice, datorită principiului eligibilității aplicat la constituirea autorităților publice, are loc o mișcare permanentă a persoanelor care participă la viața politică și care acced la funcții publice în sistemul autorităților publice locale. Anume acești funcționari, cât și aleșii locali, care, în cele mai dese cazuri, dețin cunoștințe foarte vagi despre formele de

manifestare și realizare a puterii publice locale, au nevoie de un suport teoretic bazat pe o vizionă științifică unitară asupra puterii publice și care le-ar servi ca instrument util în procesul de luare a deciziilor și de exercitare a atribuțiilor.

- În condițiile modernizării societății, marcate de procesele de reevaluare a conceptelor și a valorilor, în special a celor ancoreate în trecut, necesitatea elaborării unei construcții teoretice moderne privind organizarea teritorială a puterii publice care ar reflecta și ar corespunde noilor realități, lipsite de constrângeri ideologice și dogme propagandistice este evidentă. Dat fiind că în ultimele trei decenii au fost elaborate și promovate diverse viziuni privind organizarea teritorială a puterii locale, a apărut necesitatea obiectivă de a sistematiza abordările, ideile și cunoștințele acumulate în cadrul unei paradigmă privind organizarea teritorială a puterii locale.

- Realitățile societății contemporane (politice, economice și sociale) de asemenea reclamă identificarea de noi mecanisme și metode de realizare a puterii publice atât la nivelul statal, cât și la nivelul local, instituționalizarea unor forme civilizate, clar stabilite și reglementate juridic de colaborare între nivelurile puterii publice.

- Impulsionarea cercetărilor științifice privind organizarea teritorială a puterii locale prin oferirea unui cadru teoretic unitar de analiză a fenomenului.

- Analiza experienței în materie de organizare teritorială a puterii publice acumulate de alte state, cu predilecție ale celor care se află în condiții similare sau comparabile cu cele din R. Moldova, din perspectiva edificării propriului sistem. Este necesar de a folosi rațional experiența străină, luând în considerare particularitățile naționale, istoria și nu în ultimul rând, mentalitatea populației R. Moldova. Importul instituțional și copierea neinspirată a practicilor aplicate în alte state poate avea consecințe nefaste asupra sistemului autohton de organizare teritorială a puterii publice.

- Încadrarea problemelor teoretice și practice privind dimensiunea teritorială a puterii publice în limitele paradigmăi organizării teritoriale a puterii publice va permite funcționarilor care activează în cadrul autorităților publice, aleșilor locali, dar și tuturor celor interesați și implicați să înțeleagă procesele care au loc în societate, stimulând astfel participarea lor civică.

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice oferă avantajul de a opera cu anumite concepte clar definite și în plin acord cu semnificația pe care o comportă. De exemplu, pentru a caracteriza dimensiunea teritorială a organizării puterii publice în stat și implicit, sistemul relațiilor dintre puterea publică statală și puterea locală, în literatura de specialitate se face uz de mai multe sintagme, printre care: „orânđuire de stat”, „organizare național-

statală”, „organizare teritorială a statului”, „organizare administrativ-teritorială”, „împărțire teritorială a statului”,⁴⁶ „sistemul delimitării verticale a puterii”, „organizare teritorială a puterii publice”. Însă sintagmele prezentate nu oferă certitudinea existenței în cadrul statului și a colectivităților teritoriale locale, acestea pot fi folosite atunci când se examinează puterea statală în raport cu entitățile teritoriale componente, dar nu sunt utile la elucidarea rolului și a funcțiilor puterii publice a colectivităților subnaționale. Este important de a distinge sintagma „delimitare teritorială a statului” de sintagma „organizare teritorială a puterii publice în stat”. Organizarea teritorială a puterii publice în stat include și sistemul interacțiunilor între nivelurile puterii publice, adică între puterea statală și puterea locală. Esența acestei sintagme poate fi deslușită doar în baza unității dialectice a tuturor elementelor constitutive (analiza metafizică a teritoriului și a puterii nu va asigura o interpretare exhaustivă a organizării teritoriale a puterii publice). Mai mult, în cadrul curentului științific bazat pe clasificarea tradițională a statelor după forma organizării teritoriale, toate aspectele teritoriale (organizarea teritorială și delimitarea teritorială a statelor, tipurile și statutul entităților teritoriale componente, simetria și asimetria, centralizarea și descentralizarea în organizarea teritorială a statelor) practic sunt legate în mod indisolubil cu organizarea și edificarea sistemului de exercitare a puterii publice.⁴⁷

Sintagma „organizarea teritorială a puterii publice” include două componente esențiale – puterea publică și teritoriul. Teritoriul îndeplinește un rol de maximă importanță, care depășește interesul strict necesar al definirii statului. Unele dintre funcțiile primordiale ale teritoriului statului rezidă în faptul că teritoriul reprezintă simbolul și factorul de protecție a ideii naționale, iar în aspect fizic și în anumite limite determină întinderea și prerogativele puterii publice, suveranitatea și independența acestei. În sfârșit, teritoriul asigură și confirmă calitatea cetățenilor, trăsăturile lor comună de a conviețui într-un anumit spațiu. Constituția, nominalizând teritoriul ca fiind element constitutiv al statului, precizează că el este inalienabil (art. 3, alin.1), interzicându-se, astfel, orice formă de înstrăinare a lui. Inalienabilitatea este valabilă nu numai pentru raporturile statului cu alte state, dar și pentru raporturile statului cu persoanele fizice și juridice străine.

⁴⁶ Dumitrescu Cr., Sărăcăianu H. Descentralizarea în administrația publică. Craiova: Editura SITECH, 2010, p. 19-20.

⁴⁷ Некрасов С.И. Территориальная организация публичной власти: понятие и сущностная характеристика // Конституционное и муниципальное право, 2013, № 1, с. 23.

Teritoriul, în calitatea sa de fundament spațial al organizării puterii publice statale sau locale, nu poate fi tratat arbitrar, adică în afara unor criterii formal atribuite și abstract, ceea ce ar însemna în afara relației cu sistemul general de organizare teritorială a puterii publice și fără interacțiunea cu celelalte elemente. Organizarea puterii publice trebuie să aibă o structură ordonată, lucru valabil și pentru componenta sa teritorială. În primul rând, organizarea teritorială a puterii publice trebuie să fie una structurată, adică să includă tipuri determinate de entități teritoriale, formal acceptate. Al doilea aspect al problemei îl constituie corelarea structurii organizationale teritoriale a puterii statale cu structura organizării teritoriale a puterii locale. Stabilitatea activității autorităților publice și a vieții politice în stat depind, în mare măsură, de organizarea teritorială a puterii publice, care reflectă structura teritorială a statului, cât și relațiile între stat și entitățile teritoriale componente.

Similitudinea, în linii mari, a sarcinilor și funcțiilor realizate de autoritățile publice statale și locale, indiferent de tipul lor concret de manifestare, contribuie la sporirea gradului de unitate a sistemului puterii publice. Realizarea eficientă a sarcinilor și funcțiilor care le-au fost atribuite este imposibilă fără colaborarea armonioasă a componentelor puterii publice, coeziune care poate fie asigurată în activitatea de formare a unei structuri unitare a organizării teritoriale a puterii publice. Ideea fundamentală ar trebui să fie următoarea: apropierea autorităților puterii locale de populație în scopul soluționării problemelor de interes local, fără a periclită rezolvarea problemelor aflate în competența autorităților statale. Concluzia care rezultă este că organizarea teritorială a puterii locale trebuie să fie o parte componentă și să se formeze în cadrul general al organizării teritoriale a puterii publice în stat, termenul „organizare” implicând atât perceperea, cât și existența relațiilor de tip sistemic ca urmare a complexității teritoriale la care se face referință.

Problemele privind eficiența activității puterii publice sunt legate indisolubil de organizarea ei teritorială, funcționarea autorităților puterii publice realizându-se în limitele unor spații teritoriale delimitate. Pentru autoritățile statale fundamentalul teritorial al activității lor îl constituie teritoriul național al R. Moldova, în timp ce pentru autoritățile publice locale contează teritoriul colectivităților locale respective.

Sintagma „organizare teritorială” poate fi înțeleasă ca un set de principii și reguli de ordonare a elementelor componente ale teritoriului de aşa manieră încât să fie asigurată interacțiunea între elementele sale componente. Structura teritorială a statului reprezintă, în fapt, forma de organizare teritorială a puterii publice. Astfel, organizarea teritorială a statului reprezintă, pe de o parte,

forma organizării teritoriale a puterii publice, iar pe de alta, un sistem de relații între stat, ca tot întreg, cu părțile sale componente. Caracterul acestor relații determină configurația celor două forme de organizare național-teritorială ale statului: unitar și federativ. Diferitele componente ale organizării teritoriale a puterii publice pot servi drept criterii pentru clasificarea statelor. În funcție de gradul de rigiditate a sistemului puterii publice și a relațiilor dintre nivelurile central și cel local al puterii publice, statele contemporane, federative și unitare în înțelesul tradițional al termenului, pot să fie împărțite în centralizate (Kazahstan, Federația Rusă, Belarus) și decentralizate (Statele Unite, Spania, Marea Britanie, Italia). În funcție de statutul părților componente, distingem state simetrice (Germania, Polonia) și asimetrice (Ucraina (până în 2014), R. Moldova, Spania, Federația Rusă). După modelul realizării puterii publice la nivel local, deosebim state cu sisteme dezvoltate de autoadministrare (Marea Britanie, SUA), state cu structuri administrative statale în teritoriu (China, Vietnam, Laos) și state cu sisteme mixte – coexistența sistemului administrativ statal în teritoriu cu autoadministrare locală (Franța, Kazahstan, Federația Rusă, India). Sunt posibile și alte clasificări: după numărul nivelurilor de administrare; în funcție de gradul de integrare a statului în comunitatea internațională și a concepției alese privind corelarea normelor internaționale cu cele naționale (participarea autorităților puterii publice de diferite niveluri la rezolvarea problemelor interstatale și a activității structurilor suprastatale).⁴⁸ În baza paradigmelor organizării teritoriale a puterii publice este posibilă efectuarea analizei concrete a organizării teritoriale a puterii publice în orice stat contemporan.

Rezumând cele menționate, insistăm asupra faptului că sintagma „organizarea teritorială a puterii locale” trebuie tratată sub două aspecte: acțiune și sistem. În prima accepție, „organizarea teritorială a puterii locale” înseamnă distribuirea optimă a puterii locale în raport cu teritoriul colectivităților locale, adică stabilirea limitelor teritoriale de acțiune a autorităților puterii publice, asigurând astfel funcționarea ei eficientă pentru atingerea obiectivelor trasate. Abordată ca sistem, „organizarea teritorială a puterii locale” reprezintă o totalitate de elemente care interacționează pentru satisfacerea interesului general la nivel local. Elemente ale sistemului sunt: a) instituțional – include autoritățile publice locale: deliberative și executive; b) funcțional – cuprinde totalitatea formelor și direcțiilor activității administrative, procedeelor și metodelor de exercitare a puterii publice, atribuțiilor îndeplinite în realizarea interesului general; c) normativ – însumează totalitatea normelor juridice care

⁴⁸ Некрасов С.И. Op. cit., p. 24.

reglementează activitatea autorităților administrației publice locale, precum și relațiile stabilite între acestea; d) relational – reprezintă totalitatea relațiilor între autoritățile locale și locuitori în scopul satisfacerii interesului general; e) cultural – include totalitatea valorilor, uzanțelor și tradițiilor existente la nivelul colectivității locale.

Așadar, problema principală a organizării teritoriale a puterii publice constă în determinarea necesității și suficienței instituțiilor puterii publice la diferite niveluri, care ar fi capabile să rezolve problemele vitale ale populației. Criteriul necesității și suficienței instituțiilor publice poate asigura elaborarea unei construcții logice și unitare, ar fi în stare să contribuie la diminuarea discrepanțelor și neclarităților în abordarea celor două forme ale puterii publice: statală și locală. Reamintim că există un anumit tip de colectivități unde poate să apară și să fie realizată în diverse forme puterea publică – colectivitățile teritoriale publice. Colectivitățile teritoriale, constituite în baza unor acte constituționale sau legale, realizează propria putere publică în domeniile de responsabilitate clar stabilite. Propria putere publică funcționează în cadrul unei colectivități teritoriale care manifestă interese publice distințe, își formează propriile autorități ale puterii publice, deciziile cărora sunt obligatorii pentru cei circumscrisi colectivității respective.

Puterea locală se realizează în limitele teritoriale ale colectivităților locale, delimitate unele de altele prin hotare clar stabilite. Gradul lor de autonomie și vitalitate depinde, într-o mare măsură, de principiile care se află la baza organizării teritoriale a puterii locale. Principiile organizării teritoriale a puterii locale sunt rezultatul cercetărilor științifice, direcțiilor strategice ale politicilor publice și experienței istorice acumulate. Analiza principiilor organizării teritoriale a puterii locale oferă posibilitatea de a elucida esența structurii existente și de a elabora o idee generală privind similitudinile și diferențele în comparație cu alte state.

Exprimăm ideea că literatura de specialitate autohtonă tratează sumar problema principiilor organizării teritoriale a puterii locale și, de regulă, acestea sunt doar enumerate. Mai constatăm că numărul și natura principiilor de la o lucrare la alta diferă, dat fiind că în multe cazuri prevalează nu atât analiza lor obiectivă, cât poziția subiectivă a autorului. Principiile organizării teritoriale a puterii locale sunt determinate de elementele sale esențiale: nivel, competență, formele și metodele de acțiune. Pentru ca principiile organizării teritoriale a puterii publice locale să fie transformate în exigențe care au o forță juridică obligatorie, este necesar ca ele să fie fixate în textul legii, în caz contrar acestea rămân doar sub forma unor idei și reflecții teoretice.

1. Cadrul teoretic și conceptual privind organizarea teritorială a puterii locale

La identificarea principiilor organizării teritoriale a puterii locale este important ca acestea să se regăsească printre cele care constituie la moment standarde europene și care au reglementare constituțională (art. 6, 8, 34, 38, 39, 53, 109 și 127 din Constituție). Reglementările trebuie să decurgă din aceste principii și să le dezvolte, în caz contrar ar putea fi declarate neconstituționale sau să fie în contradicție cu actele internaționale ratificate de R. Moldova.⁴⁹

În procesul organizării teritoriale a puterii locale în R. Moldova recomandăm luarea în considerare a următoarelor principii:

- *Principiul respectării drepturilor omului.* Respectarea drepturilor și libertăților omului este una dintre sarcinile primordiale ale puterii locale. Datorită complexității crescânde a problemelor impuse de perioada de tranziție, autoritățile publice locale sunt puse în situația de a interveni din ce în ce mai mult în aproape toate domeniile vieții sociale și de a adopta decizii care interesează un număr tot mai mare de locuitori. Intervenția autorităților publice locale în formă de acte juridice sau acțiuni conțin incidențe crescânde asupra drepturilor și libertăților omului cu toate riscurile posibile de eventuale prejudicieri a libertății și demnității individuale. Cert este că în aceste condiții, problematica drepturilor omului trebuie să constituie o preocupare prioritară în activitatea autorităților publice locale. Este necesar de precizat că în prezent problematica drepturilor omului nu constituie o preocupare directă a autorităților publice locale, dar prin responsabilitățile care li se atribuie de legislația în vigoare, ele pot și trebuie să contribuie la realizarea deplină a drepturilor omului. În această ordine de idei, considerăm absolut necesară familiarizarea consilierilor locali și a reprezentanților autorităților executive locale cu drepturile și libertățile fundamentale ale omului, cu documentele internaționale și naționale din domeniu, cu practicile moderne de respectare a drepturilor omului în activitatea autorităților publice locale.

Este evident faptul că pentru a fi respectate, drepturile omului trebuie să fie cunoscute, atât de către autoritățile publice locale abilitate să le aplice, cât și de populație, care trebuie să cunoască drepturile sale și posibilitățile practice de a le realiza.

- *Principiul respectării tradițiilor istorice, naționale și locale.* Organizarea teritorială a puterii locale solicită de a lua în considerare, în mod neapărat, experiența istorică, tradițiile naționale și locale existente cât și particularitățile locale. Organizarea teritorială a puterii locale nu este doar o operațiune de

⁴⁹ Popa V. Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative. Chișinău: TISH, 2003, p. 10.

ordin tehnic, ci ține de o anumită realitate geografică și istorică, culturală și socială. Chiar dacă realitatea deseori este reinterpretată de către stat, diferențierea colectivităților locale nu este numai de ordin birocratic, ci se referă și la anumite împrejurări sociale. Statutul de colectivitate locală contribuie la construirea identității, asigurând reprezentarea colectivității în spațiul politico-administrativ și oferind reprezentanților dreptul de a vorbi în numele său. Colectivitatea locală reprezintă emanația unei populații, implantată într-un spațiu geografic circumscris. Beneficiind de o realitate incontestabilă de ordin sociologic și o plasare teritorială specifică, colectivitatea locală dispune de legitimitate proprie în raport cu statul: administrarea afacerilor locale se circumscrive intereselor populației colectivității respective.⁵⁰

- *Principiul suficienței economice și financiare.* La dimensionarea teritorială a colectivităților locale trebuie să se țină cont de resursele existente, de numărul și densitatea populației, de căile de comunicație și de perspectivele dezvoltării economice. Hotarele administrative ale colectivităților locale trebuie să se apropie la maximum sau să coincidă cu cele economice.

- *Principiul asigurării participării populației la administrarea treburilor publice locale.* Astfel, limitele teritoriale ale exercitării puterii publice locale trebuie trasate în asemenea configurație, ca populația încadrată în aceste limite să aibă interese comune cu privire la soluționarea problemelor de interes local.

- *Principiul apropierei maxime a autorităților puterii locale de locuitori,* presupune accordarea unui spectru larg de servicii calitative și accesibile, precum și satisfacerea diverselor necesități ale populației cât mai aproape de locul de trai.

- *Principiul consultării populației în problemele cu privire la organizarea teritorială a puterii publice.* Orice modificare a limitelor teritoriale ale colectivităților locale trebuie să fie realizată în funcție și în conformitate cu doleanțele și opiniile cetățenilor. Mecanismul determinării necesității modificării limitelor teritoriale ale colectivităților locale prin consultarea opiniei publice permite să se răspundă în mod adecvat la provocările economice și organizatorice ale colectivității.

- *Principiul legalității.* Pentru funcționarea eficientă a sistemului puterii publice la toate nivelurile este necesar de a asigura un cadru legislativ corespunzător. Garantarea constituțională a elementelor de bază ale sistemului organizării teritoriale a puterii publice este foarte importantă, trebuind să corespundă principiilor stipulate în articolul 109 al Constituției Republicii Moldova.

⁵⁰ Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (I). În: Studii de drept românesc, nr. 3-4, 1991, p. 145.

1. Cadrul teoretic și conceptual privind organizarea teritorială a puterii locale

- *Principiul respectării realizărilor științei.* Orice modificare a organizării teritoriale a puterii locale trebuie să aibă o bază teoretică solidă, să constituie rezultatul unei cercetări aprofundate și riguroase a realităților existente, a consecințelor pozitive, dar, mai ales, negative pe care le-ar putea provoca schimbările realizate. Eșecul reformelor recente se datorează anume faptului că nu au fost elaborate în baza unor studii aprofundate, argumentate științific.

Principiile enunțate asigură fundamentul teoretic al organizării teritoriale a puterii locale. Cu certitudine, este necesar de a ține cont și de anumiți factori de influență. Am constatat că nu există o dependență strictă a procesului organizării teritoriale a puterii locale față de criteriile obiective de formare a sistemelor teritoriale. Dimpotrivă, o influență asupra procesului revine configurațiilor constituite în timp. Influența hotarelor colectivităților locale îm a căror limite acționează autoritățile publice locale sunt cu atât mai stabile, cu cât funcțiile exercitate de autorități sunt mai mult evolute și cu cât mai multe sunt resursele proprii de care dispun. Funcționarea durabilă a unor autorități publice în anumite limite teritoriale constituie un factor important în stabilirea dimensiunii colectivității locale. Atunci când are loc o dezvoltare evolutivă, treptată a societății, acest factor plasează procesele de formare a complexelor și sistemelor teritoriale în cadrul spațial conturat de hotarele administrative. Anume prin aceasta se explică stabilitatea pe termen lung a organizării teritoriale a puterii publice în statele dezvoltate.

Totuși, spre deosebire de aceste state, R. Moldova a avut o evoluție istorică diferită, reformele din perioada sovietică i-au schimbat complet structura teritorială transformând-o, în mare măsură, într-o construcție artificială. În condițiile puterii hipercentralizate care a dominat câteva decenii, dezvoltarea locală practic a fost unilateral subordonată autorităților centrale, care distribuiau resursele financiare în baza criteriilor departamental și de ramură, fără o coordonare adecvată cu autoritățile locale. În asemenea condiții funcțiile autorităților locale practic au rămas nesolicitate. Drept urmare, în R. Moldova condițiile și factorii obiectivi s-au constituit nu în favoarea rolului stabilizator al organizării teritoriale a puterii locale, care a avut un efect redus asupra dezvoltării și amplasării entităților economice, dar și asupra dezvoltării sociale a anumitor raioane și localități.

Sistemul organizării teritoriale a puterii locale, comparativ cu alte sisteme, este mult mai static. Această stare reprezintă o condiție necesară pentru buna funcționare a autorităților publice locale, care trebuie să aibă o arie teritorială de activitate permanentă și clar delimitată. Caracterul static al organizării teritoriale a puterii locale nu poate fi corelat cu situația responsabilităților ce țin

de administrarea afacerilor publice ale colectivităților locale, care evoluează și sunt determinate de condițiile în schimbare ale dezvoltării sociale și locale. Influența factorilor socio-economi și organizaționali depinde și de legislația în vigoare, forma de guvernare, sistemul economic existent și de corelarea și delimitarea funcțiilor dintre nivelurile de realizare a puterii.

În afară de factorii socio-economi și organizaționali, asupra organizării teritoriale a puterii publice influențează și alți factori, cum ar fi cel național, istoric și politic, fiecare dintre care poate determina aspectele cele mai importante ale structurii teritoriale la anumite etape de dezvoltare a statului. După cum menționa O. Groza, organizarea spațiului constituie rezultatul a două categorii de procese: 1) procese cu caracter voluntarist, rezultate din impactul deciziilor politico-administrative și 2) procese de autoorganizare rezervată, rezultate din tendința eternei de reechilibrare a sistemelor teritoriale în raport cu disfuncționalitățile induse de factorii exogeni. Aceste categorii de procese mențin teritoriul, după cum susține autorul, într-o „tectonică teritorială activă”.⁵¹ Prin manifestarea de voință a statului, în conformitate cu politicile exercitate în domeniu, teritoriul este divizat în „unități administrativ-teritoriale”, puterea publică fiind dispersată pe unele niveluri. Reținem că unitatea administrativ-teritorială, după cum am mai menționat, reprezintă dimensiunea spațială a autorităților publice statale.

În continuare se impun câteva precizări privind sensul și utilizarea sintagmelor „colectivitate locală” și „unitate teritorial-administrativă” din perspectiva paradigmăi organizării teritoriale a puterii publice. Potrivit definiției autonomiei locale, titularii dreptului și al capacitatii de a rezolva o parte importantă din treburile publice sunt colectivitățile locale, însă legislația națională atribuie calitatea de persoană juridică doar „unităților administrativ-teritoriale” (art. 4 al Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006 și art. 3 (alin. 2) al Legii nr. 764-XV din 27.12.2001). Astfel, în sensul prevederilor *Cartei europene a autonomiei locale*, calitatea de persoane juridice de drept public și privat ar fi fost logic să fie atribuită colectivităților locale.

De exemplu, capitolul IV al Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006 este intitulat „Resursele financiare și materiale ale colectivităților locale”, iar în articolele 12 și 13 ale capitolului respectiv se operează cu sintagma „unitățile administrativ-teritoriale”. Într-o astfel de abordare nu este clar ale cui sunt aceste resurse: ale colectivităților locale sau ale „unităților administrativ-teritoriale” și vom

⁵¹ Groza O. Polarizare teritorială și organizare administrativă în România. The missing link: nivelul regional. În: Lucrările Seminarului Geografic „D. Cantemir”, nr. 21-22, 2002, p. 338.

deducre că și aici s-a pus semnul egalității între cele două sintagme, cu toate că prevederile legale cu privire la descentralizare au în vedere anume colectivitățile locale.

Din definiția autonomiei locale care se conține în articolul 3 al *Cartei europene a autonomiei locale* este lesne de înțeles că subiecți ai autonomiei locale sunt colectivitățile locale. Pornind de la prevederea dată, constatăm că titlul art. 5 al *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006* practic nu corespunde conținutului, dat fiind că se referă nu la subiecții autonomiei locale, la colectivitățile locale, ci la autoritățile reprezentative ale colectivităților, prin ale căror intermediu, potrivit prevederilor constituționale (art. 112, pct.1), se realizează autonomia locală. Se formează impresia că subiecții autonomiei locale sunt autoritățile locale, care, conform prevederilor legii, sunt reprezentanții colectivităților, alese în vederea soluționării problemelor de interes local. În același registru găsim definiția sintagmei „autonomie locală”: *Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006* se referă la „autoritățile publice locale” în loc de „colectivitățile locale”. Este esențial, în această ordine de idei, de făcut delimitare conceptuală clară între colectivitățile locale și autoritățile reprezentative ale colectivităților, adică cele care o reprezintă și care adoptă decizii în numele acestei colectivități locale.

Urmare a celor reliefate, constatăm că legiuitorul din R. Moldova, deși recunoaște existența colectivităților locale, nu a oferit o explicație detaliată a sintagmei, creând confuzie între sintagmele „colectivitate locală” și „unitate teritorial-administrativă”, elementul comun al celor două realități diferite fiind teritoriul. Considerăm că sintagma „colectivitate locală” este adekvată realităților și spiritului statului democratic, deoarece se referă la un anumit gen de colectivități, caracterizate de faptul că au anumite interese locale proprii, deosebite de interesele și problemele altor colectivități. „Teritorialitatea”, deși nu se conține în corpul sintagmei, se prezumă expres: populația colectivităților locale este stabilită pe un anumit teritoriu determinat, teritoriul fiind unul dintre elementele definitorii ale colectivităților locale. În opinia noastră, nu este atât de important să scoatem în evidență caracteristica teritorială a colectivității locale, cu mult mai important este pentru definirea sintagmei accentuarea caracterului „local” (ceea ce înseamnă o distincție clară între colectivitatea națională cu interesul național de cele locale, care pot avea, în afară de interesul general și anumite interese particulare, adică locale). Mai menționăm faptul că și *Carta* operează cu sintagma „colectivitate locală”.

Alt argument în favoarea utilizării sintagmei „colectivitate locală” ar fi că prezintă o expresie adekvată fenomenului organizării teritoriale a puterii publice în general, spre deosebire de „unitate administrativ-teritorială”, care se

referă doar la organizarea teritorială a puterii publice statale. Din acest punct de vedere, unitățile administrativ-teritoriale și colectivitățile locale sunt două fenomene diferite. În sens strict juridic, unitatea administrativ-teritorială reprezintă un teritoriu locuit care nu deține patrimoniu, în teritoriu existând doar patrimoniul statului sau un alt tip de patrimoniu, acesta este administrat de un funcționar numit. Colectivitățile locale au patrimoniu, îl gestionează în nume propriu și în vederea soluționării problemelor de interes local. Problemele care țin de competența statului pot fi delegate autorităților publice locale cu transmisarea resurselor necesare pentru realizarea lor. O comunitate teritorială a locuitorilor devine colectivitate locală dacă în scopul reglementării vieții interne posedă și folosește instituții democratice, creează în baza principiului electiv organe de autoadministrare, adoptă decizii obligatorii pentru colectivitate, deține resurse materiale și financiare proprii. Acești indicatori sunt determinanți și deosebesc colectivitățile teritoriale publice de unitățile administrativ-teritoriale, în care se folosesc metode administrative de conducere.

Astfel, în scopul folosirii adecvate a sintagmelor și a eliminării ambiguității în interpretarea noțiunilor esențiale folosite în textele științifice și legislație, este logic și mai aproape de realitate utilizarea sintagmei „colectivitate locală”, având ca rezultat eliminarea neclarităților din legislație și textele de specialitate și introducând în spațiul public o notă de modernitate, mai ales în condițiile amplificării procesului de reformare a societății în scopul ralierii la standardele UE.

Colectivitățile locale se formează în limitele unor spații teritoriale sub influența anumitor factori de ordin subiectiv și obiectiv. Ele se creează nu pe calea aderării formalizate a indivizilor, ci în baza legăturilor teritoriale a oamenilor. Spre deosebire de alte comunități, colectivitatea locală se constituie și există pentru a asigura vitalitatea colectivității în ansamblu, aceasta dovedindu-se a fi logica constituirii și existenței lor: soluționarea problemelor comune. Constituirea și existența colectivităților locale este influențată de mai mulți factori, care, în mod convențional, pot fi divizați în câteva grupuri:

- factorii geografici și naturali: poziționarea geografică, dimensiunea, relieful teritoriului, condițiile climaterice, factorii naturali și.a.;
- factorii economici: activitățile economice predominante, eficacitatea ramurilor economiei locale, formele de proprietate, capacitatele bugetului local, atractivitatea investițională, gradul de diversificare a economiei locale, potențialul de dezvoltare economică și.a.;
- infrastructura locală: accesibilitatea obiectelor de menire socială și rețelelor de distribuție; dezvoltarea rețelei și starea căilor de comunicație;

1. Cadrul teoretic și conceptual privind organizarea teritorială a puterii locale

- factorii politici: regimul reprezentativ local, componența calitativă și relațiile existente în cadrul elitei politice locale, activismul electoral al comunității locale, activitatea organizațiilor teritoriale ale partidelor politice;
- factorii istorici: geneza evoluția colectivității locale, evenimente istorice cu impact asupra dezvoltării ei, personalitățile istorice care au avut o anumită tangență cu colectivitatea, participarea colectivității la procesele istorice la diferite etape de dezvoltare;
- factorii sociali: caracteristicile demografice, migrația populației, nivelul de educație al membrilor comunității, nivelul stratificării sociale a populației, nivelul veniturilor și al consumului populației și.a.;
- factorii culturali: existența tradițiilor, obiceiurilor, valorilor locale, existența unor modele comportamentale, existența unor tradiții privind autoorganizarea și autoadministrarea;
- factorii etnici: prezența relațiile dintre etniile conlocuitoare, gradul înalt/redus de coeziune și implicare în afacerile colectivității.⁵²

Analizând diversele abordări privind caracteristicile colectivității locale și având în vedere perspectiva din care analizăm fenomenul, am stabilit că elementele definitorii ale identității unei colectivități locale sunt următoarele: a) numele, b) teritoriul, c) populația, d) autoritatea publică a autorităților eligibile, e) statutul și f) însemnele distinctive ale colectivităților locale. Elementele expuse fac să se deosebească o colectivitate locală de alte colectivități similare. În continuare, vom analiza succint aceste elemente:

- Numele colectivității locale este un element definitor al identității unei colectivități, prin nume colectivitatea locală se autoidentifică și se individualizează în raport cu alte colectivități de același gen. Din cele 1860 de localități, aproximativ 1.060 (57%) poartă nume românești, teritorial având următoarea repartiție: 490 (26,4%) în raioanele de nord, 400 (21,6%) în raioanele centrale și 170 (9%) în raioanele de sud. Aproximativ 540 de localități (29%) poartă nume slave. Teritorial includ următoarea repartiție: 15% în raioanele de nord, 10% în raioanele centrale și 4% în raioanele de sud. Oiconimele de origine turcă alcătuiesc în jurul a 7% din numărul total de nume de localități din republică. Aria lor de răspândire corespunde în linii mari teritoriului Unității Autonome Găgăuze.⁵³ (Anexa 2)

⁵² Антипьев К.А. Местные сообщества как основа местного самоуправления: монография. Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2013, с. 47-48.

⁵³ Eremia A. Toponomia Republicii Moldova: studiu etimologic, lexical-semantic și derivational; principii de reglementare. Referat științific al tezei de dr. hab. Chișinău, 2004, p. 31, 33, 37.

- Teritoriul colectivităților locale reprezintă cadrul natural și geografic pe al cărui perimetru este stabilită populația. Teritoriul comportă o semnificație determinantă pentru ființarea decentă a colectivităților locale, dimensiunea teritorială a colectivității influențează nemijlocit dezvoltarea și funcționalitatea mecanismelor autoadministrării, volumul competenței atribuite autorităților publice locale, mărimea și structura aparatului administrativ local și cheltuielile pentru întreținerea lui, posibilitățile autorităților publice locale de a influența benefic dezvoltarea locală, modalitățile de realizare, calitatea serviciilor publice, ritmurile de realizare a reformelor structurale la nivel local.

- Populația fiind elementul definițor al colectivității locale, reprezintă totalitatea locuitorilor care trăiesc permanent în perimetrul teritorial al colectivității. Populația locală formează subiectul cheie al sistemului de autoadministrare, emanând puterea publică prin diverse componente de autoorganizare, prin alegeri și referendumuri locale, adunări generale ale locuitorilor. Influența populației asupra existenței și dezvoltării durabile a colectivității locale depinde de numărul și densitatea populației, ponderea populației active cu calificare înaltă și medie, relațiile de grup și de solidaritate stabilite comunitară între locuitori. Existența populației locale este determinată de elemente esențiale, precum: așezarea unui grup de familii în perimetrul unui anumit teritoriu; un grad mai mult sau mai puțin înalt de integrare a locuitorilor; conștientizarea de către locuitori a apartenenței lor la colectivitate. Subliniem că populația se poate manifesta în multiple planuri: a) bio-social (volumul și densitatea populației, structură pe sexe și vârstă, mișcarea naturală a populației); b) economic (persoanele active în plan socio-profesional, gruparea lor pe categorii de activități economice și profesionale); c) biologic (stare de sănătate); d) psihologic (structuri psihice, structuri intelectuale, mentalități psihico-sociale predominante, tipologie psihologică).

Un aspect esențial al problemei supuse analizei rezidă în identificarea criteriilor care ne-ar permite să stabilim apartenența indivizilor la o anumită colectivitate locală. Acest exercițiu este foarte important, deoarece anume calitatea individului de a face parte dintr-o anumită colectivitate locală îi oferă posibilitatea de a participa la autoadministrarea locală. Apartenența persoanei la o colectivitate locală impune starea de a beneficia de anumite drepturi și îndeplini unele obligații, acestea din urmă constau în necesitatea de a îndeplini deciziile luate de autoritățile publice locale în limita competențelor atribuite, plata impozitelor locale și.a. Principalele drepturi ar fi de a alege și de a fi ales în organele elective locale, de a participa la referendumul local. În țările europene apartenența persoanei la o anumită colectivitate locală este

determinată de următoarele criterii: a) locul de trai în limitele teritoriale respective, b) posedarea de terenuri sau imobile; c) practicarea activității de antreprenor. o persoană concomitent poate fi membru mai multor colectivități locale.⁵⁴ Generalizând experiența europeană, cât și cea națională, considerăm că apartenența indivizilor la o anumită colectivitate locală și capacitatea lor de a participa la autoadministrarea locală poate fi stabilită în baza următoarelor criterii: în primul rând, calitatea de contribuabil în limitele teritoriale respective; în al doilea rând, calitatea de proprietar al bunurilor imobile; în al treilea rând, calitatea de a locui în perimetru teritorial al colectivității teritoriale respective.

- Autoritatea publică a autorităților eligibile se exprimă prin investire cu anumite prerogative de putere publică, care se răsfrâng pe un anumit teritoriu determinat, dispune de patrimoniu și o competență generală, este prezentă populația asupra căreia exercită autoritatea publică, în vederea rezolvării afacerilor publice de interes local, pe baza căreia se emit acte juridice unilaterale sau sunt parte la contracte. Mai mult, legea le recunoaște competența pentru a exercita o putere de reglementare, fiind asumate în vederea bunului parcurs al prestării serviciilor locale, administrației localității, aplicării legilor și a hotărârilor care conțin reguli de organizare, funcționare și realizare a administrației publice locale.⁵⁵

- Statutul colectivității locale, conform prevederilor art. 14, alin. 2, lit. „m” al *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006*, este aprobat de către consiliul local în baza statutului-cadru aprobat de Parlament și intră în vigoare la data aprobării. În statut se precizează nivelul colectivității locale, potrivit prevederilor *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001*, se includ date și elemente specifice care au rolul de a individualiza în raport cu alte entități similare.

- Însemnele distinctive ale colectivităților locale constituie un element important al identității lor. Potrivit prevederilor art. 5, alin. 1 al *Legii nr. 86 din 28.07.2011*, simbolurile teritoriale includ: a) stema; b) drapelul; c) imnul; d) sigiliul armoriat; e) însemnele faleristice; f) însemnele de funcție ale persoanelor oficiale – insigne, colane, eșarfe; g) alte embleme vizuale sau auditive cu caracter oficial. Elaborarea simbolicii colectivităților locale este organizată de către autoritățile publice locale pe baza metodologiei stabilite de Comisia națională de heraldică, cu antrenarea specialiștilor în heraldică, vexiologie, sigilografie și imnologie.

⁵⁴ Местное управление и самоуправление в крупных городах зарубежных стран: Обзор. информ. Москва, 1990, с. 3-4.

⁵⁵ Drept administrativ. Partea specială. Coordonator: Dr. Mircea Preda. București, Ed: AMIVA, 1992, p. 124-129.

Ținem să subliniem că dimensiunea teritorială optimă a colectivităților locale este obiect al unor investigații științifice intensive și de lungă durată, din perspectiva diferitor domenii de cercetare. Astfel, economiștii urbani au fost mult timp interesați de relația dintre costuri, cheltuieli și dimensiunea teritorială. Într-un mod similar, reprezentanții științei politice deja în antichitate au formulat opinii asupra dimensiunii optime a jurisdicțiilor teritoriale. Dezbaterea a fost uneori menționată ca una dintre „consolidatori” și „policentrighi”.⁵⁶

Cercetătorii au dezbatut mereu și modul în care dimensiunea jurisdicțiilor politice afectează calitatea guvernării. În acest sens de asemenea, oricare ar fi forma statului, organizarea teritorială a puterii publice variază de-a lungul a două axe: nivelurile organizării teritoriale a puterii publice și dimensiunea colectivităților locale. Nivelul statal și nivelul local reprezintă diviziunea obișnuită a puterii publice, deși nu este mai puțin adevărat că între aceste două pot să fie instituite niveluri intermediare. Dimensiunea teritorială judicioasă a colectivităților locale asigură în mod deliberat condițiile necesare pentru accesul și participarea populației la activitatea autorităților publice, participarea publică fiind un instrument important în activitățile de dezvoltare locală, imprimând calitate procesului decizional și întărind autoritatea decizilor prin suportul oferit de către public în implementarea lor. Dimensiunea teritorială are impact asupra accesului cetățenilor la autoritățile publice locale și asupra responsabilității autorităților față de populația locală. Dimensiunea lor teritorială determină în mod direct: a) dezvoltarea și funcționarea mecanismelor autoadministrării; b) volumul competențelor atribuite autorităților publice locale; c) mărimea și structura aparatului administrativ local și cheltuielile pentru întreținerea lui; d) posibilitățile autorităților publice locale de a influența în mod benefic dezvoltarea economică locală; e) modalitățile de livrare și calitatea serviciilor publice; f) ritmurile de realizare a reformelor la nivel local.

Stabilirea perimetrului de acțiune a autorităților publice și reglementarea acțiunii publice perfect adaptate pentru a administra, eficient și optim, în corespondere cu solicitările sociale, implică eforturi considerabile. Deși pot să fie identificate modele variabile (mărime, populație, dimensiune economică relevantă sau fonduri financiare, legitimitate democratică, administrație teritorială sau omogenitate suficientă), dimensiune teritorială ideală nu există.⁵⁷

⁵⁶ Callanan M., Murphy R., Quinlivan A. The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government. In: The Economic and Social Review, Vol. 45, No. 3, 2014, p. 373-374.

⁵⁷ Deffigier Cl. Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe. In: Revue française d'administration publique, no 1(no 121-122), 2007, p. 79-80.

După cum specifică și K. Davey, dimensiunea optimă este „greu de definit și aproape imposibil din punct de vedere politic de a fi realizată”.⁵⁸

Afirmația tranșantă a lui K. Davey privind imposibilitatea definirii dimensiunii optime poate fi susținută și cu opiniile lui R. Dahl și Ed. Tufte, potrivit cărora o entitate teritorială are mai multe caracteristici ale dimensiunii: populația, suprafața, densitatea și altele. Tocmai aceste caracteristici devin surse ale complexității. De exemplu, în discuțiile privind relația dintre dimensiunea entității teritoriale și guvernare, populația reprezintă un criteriu important. Însă poate să fie unul ambiguu, deoarece poate include toți locuitorii, toți cetățenii, toți adulții, toți votanții sau doar votanții reali. Într-o democrație directă aspectul cel mai relevant al mărимii populației este numărul cetățenilor eligibili de a participa la viața politică a urbei, constituind doar o anumită parte din populația totală. Într-un sistem reprezentativ orice alt aspect poate fi relevant pentru anumite scopuri. Ocazional, dimensiunea se referă și la densitatea populației. Densitatea are un efect secundar asupra acțiunilor locale privind drumurile, sănătatea publică. Efectul acțiunilor publice este mai pronunțat în țările cu densitate mai mare a populației. Un alt aspect relevant al mărimit se referă la distribuirea populației. Dimensiunea poate fi examinată și din punct de vedere socioeconomic, R. Dahl și Ed. Tufte consideră că nivelul de dezvoltare socio-economică nu depinde de numărul total al populației și este slab legată de suprafața totală și densitatea medie.⁵⁹

Stabilirea dimensiunii teritoriale a colectivităților locale se dovedește a fi o problemă foarte sensibilă pentru populație, funcționarii publici, formațiunile politice și pentru companiile private. Fiind prin definiție o sarcină foarte complicată pentru a o soluționa rezonabil, este necesar de a lua în considerare cerințele, opțiunile și doleanțele, uneori incompatibile, ale părților politice prezente în teritoriu, dar se impune, în același timp, stabilirea criteriilor adecvate și echitabile.

În acceptiune politologică, dimensiunea colectivității teritoriale include, în primul rând, numărul locuitorilor săi. După cum s-a menționat, problema dimensiunii colectivității teritoriale a fost examinată de gânditorii antici în ideea de a găsi un mecanism statal ideal. Astfel, Platon și Aristotel au preferat entități destul de mari pentru a fi autosuficiente, dar și suficient de mici pentru a se asigura că cetățenii își cunosc personalitățile publice. Platon a sugerat că orașul ideal ar trebui să aibă o mărime suficientă pentru livrarea tuturor

⁵⁸ Davey K. Division of Responsibility Between Levels of Power. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017645.pdf> (accesat la 21.05.2016).

⁵⁹ Dahl R., Tufte Ed. Size and Democracy. Stanford: Stanford University Press, 1973, p. 17-19.

funcțiilor importante, dar în același timp suficient de mică pentru a proteja unitatea orașului. El a ajuns la concluzia că numărul ideal ar fi de 5.040 de bărbați adulți liberi, excluzând femeile, minorii, străinii și sclavii.⁶⁰ Aristotel a avut o abordare cu mult mai precaută, incluzând între 500 și 1.000 de gospodării. Considerații și idei despre problema examinată pot fi găsite mai târziu la gânditorii renascentini și utopiștii sociali ai sec. al XIX-lea. Ch. Fourier a sugerat în 1829 organizarea în „falanstere” (comune) care constau din 1.620 sau mai bine 2.000 de locuitori.⁶¹ Abordarea lor se baza numai pe populație, mai precis pe familii. Gânditorii au invocat orașe în care, de exemplu, au trăit 5.000 de familii sau numărul cetătenilor a variat de la 1.600 la 1.800.⁶²

Mai târziu, R. Dahl și Ed. Tufte au fost mult mai ezitanți. La întrebarea privind dimensiunea optimă a unei colectivități locale, R. Dahl propune o variantă care ar permite participarea reală a cetătenilor în procesul decizional prin participare directă, similar exercițiului din polisurile grecești. Evaluând experiența democrației ateniene, R. Dahl face concluzia că efectul participării în mod direct este posibil de realizat în colectivitățile locale cu un număr de 40-50 mii de locuitori, deoarece doar până la această dimensiune ar putea fi posibile omogenitatea status-ului politic și a intereselor locuitorilor, a comunicării și conștientizării intereselor comune, convocarea adunărilor generale ale locuitorilor în calitate de titulari ai puterii publice locale. Vorbind despre dimensiunea optimă a orașelor americane, R. Dahl consideră că aceasta ar trebui să fie între 50 și 200 de mii.⁶³

În Olanda, s-a constatat că dimensiunea municipiilor are o implicație considerabilă în ceea ce privește capacitatele administrative vizând unele servicii, cum ar fi securitatea socială, ordinea publică și siguranța. Cu toate acestea, are o importanță mică în ceea ce privește alte servicii, cum ar fi lucrările publice. Destul de puține țări (Italia, Norvegia, Danemarca) au ajuns la concluzia că numărul de 5.000 este dimensiunea minimă pentru o

⁶⁰ Ibidem, p. 4-5, 17.

⁶¹ Apud Swianiewicz P. Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework. In: Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Ed. By P. Swianiewicz. Budapest: OSI/LGI, 2002, p. 6.

⁶² Matejova L. Consolidation of Small Municipalities as a Solution of Territorial Fragmentation in the Czech Republic. In: Current Trends in Public Sector Research. Proceedings of the 18th International Conference, Šlapenice, 16–17 January 2014. Brno: Masaryk University, 2014, p. 173.

⁶³ Dahl R. The City in the Future of Democracy. In: The American Political Science Review, Vol. 61, No. 4, 1967, p. 957, 960, 965.

administrație publică locală eficientă, studiile efectuate în Olanda și Suedia denotă un prag mai mare al populației, aproximativ 8.000.⁶⁴ Concluziile unui raport al Băncii Mondiale, realizat în România în anul 1993, precum și experiența practică din statele cu un sistem administrativ eficient, demonstrează că dimensiunile optime ale unei colectivități locale, pornesc de la 4-5 mii de locuitori în sus.⁶⁵ Prin urmare, deși frecvent discutată în literatura de specialitate, pentru problema organizării teritoriale optime a colectivităților locale încă nu s-au formulat concluzii univoce. M. Keating a constatat că discuția privind dimensiunea optimă a administrației locale se concentrează, de obicei, pe patru dimensiuni: a) eficiența economică – care nivel poate produce cele mai multe servicii la cel mai mic preț, b) democrația – care structuri pot să asigure cel mai bine controlul cetățenilor asupra guvernării și responsabilitatea corespunzătoare, c) distribuția – care structuri pot să realizeze cea mai echitabilă distribuție a serviciilor și sarcinilor fiscale, d) dezvoltarea – care structuri sunt cel mai bine echipate pentru a promova creșterea economică.⁶⁶

Autoritățile mici nu dispun de economii de scară, au mai mari cheltuieli generale pe cap de locuitor și devin dependente de nivelurile superioare, recurg la cooperarea intercomunală sau o formă de contractare pentru servicii mai specializate. Dovezile empirice demonstrează că sub pragul de circa 5.000 se produc pierderi semnificative de eficiență. Totodată, ceilalți indicatori, cum ar fi alegerile și sondajele de satisfacție, denotă că participarea cetățenească este inversă cu mărimea populației (nu neapărat în cele mai mici sate, în care pot fi dictaturi meschine). Totuși, societatea civilă poate să exerce un control mai puternic asupra managementului administrației locale în orașele mai mari.⁶⁷ Dimensiunea colectivității locale determină calitatea serviciilor: entitățile de proporții mari pot oferi, într-o măsură mai mare, servicii care corespund standardelor minime de calitate, pe când în entitățile mici este mult mai ușor de luat în considerare preferințele locale specifice ale locuitorilor, asigurând, astfel, raportul dintre preț și calitatea serviciilor. Există mai multe studii care sugerează că, colectivităților locale sub 3-5 mii de locuitori nu li se pot acorda responsabilități semnificative din sectorul public, fragmentarea făcând dificilă și costisitoare descentralizarea funcțională.⁶⁸

⁶⁴ Swianiewicz P. Op. cit., p.16.

⁶⁵ Preda M. Criteriile ce trebuie avute în vedere pentru îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului României. În: Dreptul, nr. 8, 1995, p. 44.

⁶⁶ Apud Swianiewicz P. Op. cit., p.8.

⁶⁷ Davey K. Op. cit.

⁶⁸ De exemplu: Holzer M. et al. Literature review and analysis related to optimal municipal size and efficiency. Newark: Rutgers, School of Public Affairs and Administration, 2009; Swianiewicz P. Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution? In:

Conform teoremei descentralizării elaborată de W.E. Oates,⁶⁹ colectivități locale mai mici sunt mai în măsură să adapteze bunurile și serviciile publice locale la preferințele și costurile locale. Cu cât eterogenitatea se dovedește a fi mai mare, cu atât este mai mare câștigul obținut în urma descentralizării.

Cu toate acestea, obținerea economiilor de scară, necesită dimensiuni suficient de mari.⁷⁰ Dimensiunile mai mari oferă economii de scară (deși acestea se pot diminua la nivelul de peste 100.000 de locuitori) și zone de captare pentru două tipuri de servicii: de bază și specializate.

Este demn de atenție conceptul „masei critice” elaborat de către R. Prud’homme, care susține ideea că cele mai multe discuții referitor la descentralizare ignoră geografia: „descentralizarea în India este discutată cu aceleași concepe și cuvinte ca descentralizarea în Tunisia; descentralizarea orașelor este tratată la fel ca descentralizarea la sate. Aceasta este, cu certitudine, absurd”. În cadrul descentralizării diferențiate din punct de vedere geografic conceptul cheie este masa critică. Pentru ca unitățile descentralizate să fie eficiente și să obțină beneficiile potențiale ale descentralizării, trebuie să fie suficient de largi în ceea ce privește populația, activitățile și veniturile, iar eficiență poate fi sporită prin formarea personalului și consolidarea instituțională. Totodată, descentralizarea impozitelor și chiar a cheltuielilor pentru autoritățile locale mici și slabe este puțin probabil să fie una de succes.⁷¹

Capacitatea administrativă exprimată prin ansamblul resurselor materiale, instituționale și umane de care dispune o entitate teritorială, precum și acțiunile pe care le desfășoară aceasta pentru exercitarea competențelor poate fi un indicator important în stabilirea dimensiunii teritoriale, dar și factor explicativ pentru diferențele înregistrate în dezvoltarea social-economică.⁷²

Territorial Consolidation Reforms in Europe. Budapest: OSI/LGI, 2010, p. 1-23; Cozmâncă O., Preda M. Legea administrației publice locale. B.: Lumina Lex, 1996; Brix R. Fragmented Settlement Structure as a Barrier in Providing Good Local Governance Services: The Case of Slovakia. In: Reflections on Good Governance in Visegrad and beyond. Edited and reviewed by Polonca Kovač. Bratislava: NISPacee Press, 2014, p. 83-89; Оффердал О. Политика и проблемы организационного дизайна в местном самоуправлении // Полис. Политические исследования, № 1, 1998, с. 52-67.

⁶⁹ A se vedea: Oates W.E. Fiscal Federalism. New York: Hartcourt, Brace, Jovanovich, 1972.

⁷⁰ Allers M., Geertsema B. The effects of local government amalgamation on public spending and service levels: Evidence from 15 years of municipal boundary reform. (SOM Research Reports; Vol. 14019-EEF). Groningen: University of Groningen, 2014, p. 2.

⁷¹ Prud'homme R. The Dangers of Decentralization. In: The World Bank Research Observer, vol. 10, no. 2, 1995, p. 214-215.

⁷² Secrieru A., Stratulat O. Politica fiscală în perspectiva extinderii autonomiei financiare locale. În: Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova. Chișinău: Epigraf, 2006, p. 21.

Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 statusează că „unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale”. Astfel, art. 11, alin. 3 al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006* prevede în mod expres: a) „unitatea administrativ-teritorială” trebuie să disponă de capacitate administrativă, iar potrivit prevederilor alin. 2 al art. 11, „capacitatea administrativă este recunoscută ca fiind adecvată statutului legal al unei autorități publice locale când cheltuielile administrative ale acesteia nu depășesc 30 la sută din suma totală a veniturilor proprii”); b) numărul populației „unității administrativ-teritoriale” este mai mare decât numărul minim necesar stipulat în art. 17, alin. 2 al *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001*. Astfel, elementul hotărâtor al capacității administrative este dat de volumul veniturilor proprii din suma veniturilor colectivității locale. Deși reprezintă un indicator important, exprimăm opinia că nu ar trebui să fie unicul. V. Cornea, pornind de la supozitia că, activitatea autorităților publice locale depinde în mod firesc de resorturile psihosociologice ale colectivității teritoriale locale, utilizează conceptul „capacitate administrativă” în sens de „aptitudine a instituțiilor publice de a putea identifica obiective clare, instituit priorități precise și a le implementa eficient”. Abordate astfel, aspectele tipice ale capacității administrative sunt: calitatea funcționarilor publici, gradul de diseminare a tehnologiilor informaționale în sectorul public, stilurile de interacțiune. Prezența unor resurse financiare și simpla contabilizare a cheltuielilor nu vorbește despre calitatea și eficiența realizării sarcinilor.⁷³ Capacitatea autorităților administrației publice locale este adesea considerată insuficientă pentru a justifica o descentralizare reală, adică transferul de competență și autoritate pentru domenii de la nivel central la nivel local. Pentru statele din spațiul postsovietic, capacitatea administrativă redusă a autorităților publice locale reprezintă o reală problemă, având drept efect renunțarea guvernelor centrale la descentralizarea autorității în sfera realizării politicilor publice. Disfuncțiile nivelurilor local și regional de exercitare a puterii publice în țările care parcurg calea edificării societății democratice sunt considerate a fi una dintre cauzele principale ale insuccesului realizării reformelor democratice în aceste țări.⁷⁴

⁷³ Cornea V. Activitatea administrației publice: abordare sociologică. Cahul: USC, 2009, p. 36-41, 109.

⁷⁴ De Vries M.S., Sobis I. Consolidation in local government. An international comparison of arguments and practices. <http://www.nispa.org/files/conferences/2013/papers/201304041306060.Sobis%20final.pdf> (accesat la 15.05.17).

Dacă luăm în considerare tonul dominant al dezbatelor ce se referă la stabilirea dimensiunii teritoriale ale colectivităților locale, se conturează două tendințe: „teoria reformei”, care optează pentru consolidarea teritorială, subliniază, cu predilecție, rolul economiei de scară și capacitatea de a livra un spectru mai larg de funcții publice locale, iar pe de altă parte, „teoria alegerii publice”, care acceptă fragmentarea teritorială și se referă la concurența între jurisdicțiile locale („votarea cu picioarele”), invocând argumente care susțin promovarea democrației locale.⁷⁵

Identificarea dimensiunii teritoriale optime a colectivităților locale este una din problemele persistente în gândirea politică și administrativă, implicând o dilemă esențială: este oare posibil să existe un compromis între preocupările fundamentale democratice și cele economice? Unii cercetători și politicieni au văzut virtuți democratice considerabile în colectivități teritoriale mici, susținând că micimea facilitează cetățenilor participarea în politică, sporește încredere în propria competență și produce consens civic. Aceasta face politica mai puțin abstractă, iar politicienii mai receptivi la opiniile cetățenilor, se extinde controlul asupra autorităților, este exercitată/crește responsabilitatea politică. Cu toate acestea, există și argumente democratice importante împotriva entităților mici: în colectivitățile teritoriale mari există o mai mare diversitate în credințe și valori, politica devine mai competitivă și profesionalizată. Entitățile mari intrunesc o capacitate mai mare a sistemului și pot furniza o gamă mult mai largă de servicii publice. Ele se dovedesc și mai puțin vulnerabile la influența mediului de afaceri și a mass-mediei locale, intrunesc o acoperire mai serioasă a politicilor locale și un nivel mai înalt al activității organizatorice și, implicit, mai multe grupuri comunitare, de interes și organizații locale ale partidelor politice.

Așadar, rezumând ideile prezentate supra constatăm că exigențele privind eficiența implică o colectivitate de dimensiuni mai mari. În același timp, colectivitățile locale mai mici corespund mai bine cerințelor ce vizează democrația locală și capacitatea de reacție a locuitorilor.

Referindu-ne punctual la relația dintre dimensiune și furnizarea de servicii, vom menționa că tonul dominant al literaturii academice poate fi rezumat în următoarele asumptii:

- autoritățile locale mai mari dispun de o capacitate mai mare pentru a oferi o gamă mai largă de servicii. În consecință, consolidarea teritorială favorizează descentralizarea funcțională;

⁷⁵ Swianiewicz P., Lukomska J. Does size matter? The impact of territorial fragmentation/consolidation on performance of local governments. In: 2nd International Scientific Conference GEOBALCANICA 2016. Proceedings. Skopje, 2016, p. 379.

- economia de scară poate să aibă loc nu numai în industrie, ci și în furnizarea mai multor servicii publice (dovezile cele mai frecvente se referă la cheltuielile administrative). Prin urmare, o colectivitate teritorială mai mare permite furnizarea de servicii mai ieftine;
- în sistemele consolidate teritorial este mai ușor să se reducă „efectul plimbării libere” în furnizarea serviciilor (situația în care cetățenii/contribuabili din alte colectivități locale beneficiază de servicii produse într-o localitate). Evident, ampoarea „călătoriei libere” depinde și de domeniul serviciilor furnizate la nivel local, consolidarea teritorială permite mai multe funcții alocate local;
- discuțiile cu privire la impactul dimensiunii asupra eficienței furnizării serviciilor locale sunt dificile și adesea controversate. Există o problemă metodologică de bază privind măsurarea rezultatelor producției de servicii și, cu siguranță, nu există o metodă unică, obiectivă, de măsurare a beneficiilor obținute. În practică, se adoptă o metodă simplificată care măsoară doar costurile și urmează ipoteza că nivelul de prestare a serviciilor ar fi invariabil.⁷⁶

Este deosebit de complexă și relația dintre dimensiunea teritorială și democrația locală. B. Denters și colaboratorii fiind inspirați de romanul lui J. Swift, *Călătoriile lui Gulliver*, au înaintat trei ipoteze: argumentul lui Lilliput, argumentul lui Brobdingnag și ipoteza contextului social. Argumentul lui Lilliput sugerează că în cadrul entităților mici contactele dintre cetățeni, oamenii politici locali și birocați sunt mai apropiate. Încrederea socială se bazează pe puternice legături personale, declinul comunității și încrederea socială care rezultă din dimensiunile în creștere se va reflecta în declinul încrererii politice. Această încredere de nivel înalt ar trebui să se reflecte ulterior în atitudinile generale pozitive față de oficialii aleși în unitățile mici. În comunitățile mici există, de asemenea, un stimulent mai mare pentru participarea cetățenilor, deoarece votul unui singur individ „are mai multă greutate”. Acest argument rațional este în plus consolidat de un argument socio-psihologic, potrivit căruia, oamenii sunt predispuși să dezvolte un sentiment mai puternic de identificare comunitar și local în localitățile mai mici, mai omogene, intensificându-se astfel interesul pentru afacerile locale și stimulându-se implicarea politică. Din modelul „votării cu picioarele” se poate trage concluzia că în comunitățile mai mici, datorită omogenității lor, este mai ușor să se reducă decalajul dintre politicile implementate și preferințele individuale.

⁷⁶ Swianiewicz P. Territorial Consolidation Reforms– European Experiences of 21st Century. In: International Scientific Conference GEOBALCANICA 2015. Proceedings. Skopje, 2015, p. 380.

Al doilea grup de argumente (argumentul lui Brobdingnag) presupune doar contrariul, adică există posibilitatea ca creșterea populației colectivităților locale să comporte efecte pozitive asupra calității democrației locale. Dat fiind că guvernele locale mari pot oferi mai multe funcții, acestea conduc la un interes mai mare și la o participare mai mare în politica locală. O listă mai largă de funcții atribuite contribuie, în mod incontestabil, la atragerea candidaților „de o calitate mai bună” în consiliile locale. Acest argument mai este susținut și de faptul că puterea și prestigiul asociat cu funcțiile în circumscripțiile mai mari sunt mai mari. Consolidarea teritorială oferă mai mult spațiu pentru grupurile de interese organizate, reprezentând o societate pluralistă, ceea ce ajută la evitarea dominației unei elite locale restrânse. În comunitățile mari este mai ușor să se evite nepotismul sau alte forme de clientelism politic.

A treia cale de argumentare pornește de la prezumția că practic nu există posibilitatea ca dimensiunea populației să aibă vreun efect asupra calității democrației locale, pozitiv sau negativ. Altfel spus, nu contează mărimea însăși, ci contextul social, care se dovedește a fi deseori deosebit în colectivitățile teritoriale de mărimi diferite. Această situație este posibilă, fiindcă dimensiunea populației poate covaria cu compoziția socio-demografică predominantă a locuitorilor din diferite municipalități (spre exemplu, nivelul educației). În aceste condiții asocierea dimensiunii populației cu dimensiunile democrației locale poate fi exclusiv rezultatul diferențelor în caracteristicile socio-demografice ale rezidenților locali.⁷⁷

Rezumând, menționăm că în literatura de specialitate au fost înaintate și argumentate două ipoteze esențiale cu privire la dimensiunea optimă a puterii locale: ipoteza economiilor de scară și ipoteza Tiebout.

Economia de scară se referă la o scădere a costului mediu pe măsura creșterii cantității de producție și este des invocată pentru consolidarea administrației locale. Ipoteza privind economia de scară sugerează relația inversă între scara producției și costurile pe unitate. Până la un moment dat, pe măsură ce producția crește, o mai mare specializare ar trebui să sporească productivitatea, conducând la randamente sporite. În contextul dimensiunii optime a municipalităților, economia de scară se referă, de obicei, la o scădere a costului pe persoană pentru o anumită sumă de servicii, pe măsură ce populația deservită crește. Costurile fixe fiind asociate cu administrația locală, pot fi, de asemenea, împărțite pe unități de producție mai mari. Acest lucru ar

⁷⁷ Denters B. et. al. Size and Local Democracy. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014, p. 313.

trebuie să însemne că autoritățile locale mai mari, care deservesc un număr mai mare de persoane, au ca rezultat costuri reduse pe cap de locuitor pentru serviciile locale. Astfel, cu cât este mai mare colectivitatea locală, cu atât mai mic va fi costul pe cap de locuitor al prestării serviciilor.

Economiile de scară depind de natura tehnologică a procesului de producție. În special, dacă costurile fixe ridicate coexistă cu costuri variabile scăzute sau constante, atunci ne putem aștepta la economii de scară importante.⁷⁸ Unitățile mai mari din administrația locală pot prezenta o serie de avantaje nefinanciare față de unitățile de dimensiuni mai mici: pentru a permite angajarea unui personal mai înalt calificat și mai specializat sau pentru furnizarea unei game de facilități și de servicii specializate.⁷⁹ Economiile de costuri se pot acumula, de asemenea, din eliminarea duplicării administrative și a puterii de cumpărare mai mari a organizațiilor mai mari.

Economiile de scară se confruntă cu anumite limite și dezavantaje. Susținătorii amalgamării, bazate pe economia de scară deseori ignoră faptul că teoria economică recunoaște, de asemenea, dezavantajele de scară și limitele economiilor de scară. Odată cu creșterea producției, provocările, complexitatea și costurile de gestionare a proceselor de producție pot deveni mult mai mari decât câștigurile obținute din creșterea veniturilor.⁸⁰ R. Bish a demonstrat că de rând cu economiile de scară, pentru multe colectivități locale este caracteristic un proces invers, adică creșterea cheltuielilor odată cu creșterea volumului (diseconomies of scales). Economia de scară este caracteristică pentru serviciile care necesită investiții mari de capital, ușor măsurabile și oferite neregulat. În cazul serviciilor care necesită un volum mare de muncă, greu de măsurat și prestate în mod regulat, în mai mare măsură le este specific lipsa economiei de scară și chiar pierderi la mărirea volumului.⁸¹

În literatura de specialitate se atrage atenția asupra faptului că studiile dedicate economiilor de scară, deseori, nu reflectă multe dintre caracteristicile care pot să afecteze în mod semnificativ aplicarea principiilor democratice și eficiența serviciilor publice: caracteristicile populației, efectul caracterului

⁷⁸ Dollery B., Crase L. Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Economic Case for Australian Municipal Amalgamation Programs. University of New England: Working Paper Series in Economics, no 4, 2004, p. 9.

⁷⁹ Callanan M., Murphy R., Quinlivan A. The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government. In: The Economic and Social Review, Vol. 45, No. 3, 2014, p. 374-375.

⁸⁰ Ibidem

⁸¹ Bish R. Local Government Amalgamations. Discredited Nineteenth Century Ideals Alive in the Twenty First. In: C.D. Howe Institute Commentary, 2001, March, No. 150, p. 11.

utilizării terenurilor, caracteristicile naturale, vârsta locuitorilor, accentul pus asupra impozitul pe proprietate, infrastructura.⁸² Cât despre costurile serviciilor livrate și eficiența lor, diverse analize empirice duc la o varietate de concluzii: mai multe studii teoretice subliniază faptul că dimensiunea optimă poate fi diferită pentru diverse servicii. Prin urmare, dimensiunea teritorială optimă trebuie corelată cu volumul atribuțiilor alocate autorităților publice locale.

Un cadru teoretic alternativ este cel prezentat de Ch. Tiebout în 1956, numit adesea „ipoteza Tiebout”. Presupunând un sistem local de impozitare/ taxare funcțional și mobilitatea locuitorilor și a întreprinderilor, „consumatorii-alegători” vor putea să aleagă în care zonă de autoritate locală să locuiască în funcție de preferințele personale, cântărind valoarea serviciilor locale și a costurilor impozitelor și taxelor locale. În acest model, asociat cu economia alegerii publice, se sugerează că sunt preferate sistemele mult mai fragmentate ale autorităților locale mai mici față de autoritățile locale monopoliste mai mari. În esență, oamenii și întreprinderile „votează cu picioarele” și, dacă este necesar, se deplasează în alte circumscripții ale autorităților locale cu pachete de servicii mai atractive și care reflectă preferințele lor. Reducerea numărului de autorități locale prin crearea de autorități locale mai mari pot crea situații de monopol. În acest sens, un număr mic de autorități locale mai mari creează un mediu monopolist, în timp ce sistemele mai fragmentate, cu un număr mai mare de autorități locale mici, creează un mediu mai competitiv. În situațiile cu mai multe autorități locale mai mici, acestea trebuie să concureze între ele pentru a atrage atât rezidenții, cât și investițiile private, motiv pentru care se vor oferi servicii optime pentru cele mai mici costuri (și, prin urmare, impozite și taxe mai mici).⁸³

Este important de menționat, precum și de ținut cont de faptul că asupra organizării teritoriale eficiente a puterii locale influențează un șir de factori, atât de ordin intern, cât și extern. Printre factorii interni am putea enumera: a) ineficiența activității autorităților publice; b) instabilitatea politică; c) stagnarea economică; d) depopularea în ritmuri accelerate și pauperizarea localităților. Printre factorii externi menționăm următorii: a) semnarea și implementarea Acordului de Asociere cu UE; b) atragerea R. Moldova în procesele de

⁸² Matejova L. Consolidation of Small Municipalities as a Solution of Territorial Fragmentation in the Czech Republic. In: Current Trends in Public Sector Research. Proceedings of the 18th International Conference, Šlapanice, 16–17 January 2014. Brno: Masaryk University, 2014, p. 170-178.

⁸³ Tiebout C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. In: Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5, 1956, p. 416-424.

globalizare; c) sporirea activismului politic, economic și cultural al statelor străine (în special a statelor membre ale UE) în R. Moldova; d) amplificarea instabilității regionale (războiul din Estul Ucrainei, în primul rând).

Prin urmare, organizarea teritorială judicioasă a puterii locale a fost și continuă a fi o problemă pentru toate guvernările, din toate timpurile. O întrebare esențială, de la care ar trebui inițiată discuția este: colectivitățile locale sunt percepute în calitate de colectivități teritoriale autonome sau doar ca entități administrative locale în cadrul sistemului administrativ statal? O altă întrebare, în cadrul problemei discutate, este următoarea: la ce nivel se termină sfera de acțiune a puterii statale și se începe sfera de competență a colectivităților teritoriale subnaționale?

În efortul de a răspunde la prima întrebare menționăm că în materie de organizare teritorială a puterii locale sunt determinante două abordări: descendentală și ascendentă.⁸⁴ În abordarea ascendentă de organizarea teritorială a puterii locale drept punct de plecare servește colectivitatea locală. Într-o astfel de abordare, colectivitățile teritoriale mai mari provin din cele de la nivelul inferior și „se suprapun” armonios una peste alta.

Abordarea descendentală, din contra, are ca punct de plecare teritoriul statal în întregime. Dacă în abordarea ascendentă se pornește de la premsa că, colectivitatea locală posedă o anumită autonomie, atunci în abordarea descendentală, autonomia colectivităților locale nu se consideră a fi o condiție obligatorie. În aceste condiții este posibilă deconcentrarea puterii publice în limitele asigurării verticalității puterii statale unitare, autonomia colectivităților locale neavând, în această logică, importanță și fiind ignorată în numele asigurării raționalității conducerii administrative.

Referindu-ne la cea de-a doua întrebare (până la ce nivel de realizare a puterii publice se extind limitele puterii statale), subliniem că are o mare importanță, mai ales pentru colectivitățile teritoriale intermediare. În regimurile nedemocratice este o practică obișnuită ca administrația, la toate nivelurile, să fie una statală. În societățile democratice practic este înfăptuită „conexiunea” armonioasă a colectivităților locale cu unitățile teritorial-administrative ale statului. Realizarea dezideratului dat în practica cotidiană poate genera anumite probleme.

În primul rând, un conflict de competență, când autoritățile publice ale colectivității locale pot să considere că o problemă este de interes local, pe cînd organul deconcentrat al puterii statale tratează aceeași problemă ca fiind de competență sa.

⁸⁴ Васильев А.А. Территориальная организация местной власти. <http://www.samoupravlenie.ru/47-04.php> (accesat la 23.03.2019).

În al doilea rând, pot să apară situații când o anumită problemă nu este cuprinsă în sfera de competențe a nici unei dintre autoritățile publice. Din această perspectivă este necesar un nivel intermediar al puterii publice, care să soluționeze aceste probleme. Organizarea teritorială a puterii publice în statele contemporane include diverse niveluri cu grade diferite de autonomie. Numărul nivelurilor de administrare diferă de la un stat la altul și depinde de mărimea teritoriului, numărul populației, particularitățile așezării geografice. Scopurile urmărite de puterea publică privind ordonarea și stabilizarea relațiilor publice determină dimensiunea funcțională a autorităților publice și caracterul manifestărilor lor de voință. Activitatea respectivă trebuie să fie îndreptată în mod exclusiv la realizarea intereselor colectivității în dezvoltarea democratică, economică, socială și spirituală.

Considerațiile prezentate supra pot fi utilizate în calitate de repere conceptuale și teoretice în opera de edificare a unui sistem de organizare teritorială a puterii locale în R. Moldova optim, eficient și competitiv.

În concluzie susținem că organizarea teritorială a puterii publice nu înseamnă doar decupajul administrativ al teritoriului, sensul ei suprem constă în distribuirea eficientă a puterii publice, atât a celei statale, cât și a celei locale, în raport cu teritoriul. Reducerea sensului organizării teritoriale a puterii publice la delimitarea teritoriului statului în entități teritoriale este o abordare simplistă și nu poate soluționa problemele specifice fiecărei colectivități locale. În spațiul public continuă în mod constant să predomine supozitia că „organizarea administrativ-teritorială” nu se dovedește a fi nimic altceva decât delimitarea teritoriului în raioane, municipalități, orașe și sate. A contribuit la formarea acestei aserțiuni publice și Constituția, care în art. 110, alin. 1 stipulează că teritoriul R. Moldova „este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia”. O astfel de înțelegere a organizării teritoriale a puterii publice nu reflectă conținutul real al noțiunii, interpretarea denaturată făcând posibilă menținerea în continuare a unui sistem centralizat și anacronic de organizare teritorială a puterii publice locale.

1.3. Concluzii la capitolul 1

1. Menținerea în R. Moldova a unui sistem inefficient al organizării teritoriale a puterii locale este o consecință a lipsei unei viziuni fundamentate științific cu privire la organizarea teritorială a puterii publice.

2. În contextul proceselor de modernizare și democratizare care au loc în R. Moldova paradigma organizării teritoriale a puterii publice oferă suportul teoretic pentru examinarea și soluționarea problemelor teoretice și practice privind organizarea teritorială a puterii publice în general și a celei locale, în

1. Cadrul teoretic și conceptual privind organizarea teritorială a puterii locale

particular. Paradigma organizării teritoriale a puterii publice, are drept fundament următoarele aserțiuni:

- a) în societatea contemporană puterea poporului se realizează la diferite niveluri, întrunind diverse forme;
- b) populația colectivităților locale ca parte componentă a poporului, în mod direct sau prin intermediul autorităților create de aceste colectivități realizează, în limitele prevăzute de cadrul normativ existent, puterea publică;
- c) puterea publică a fiecărei colectivități locale constituie o componentă a puterii publice, care alături de puterea statală, formează un sistem unitar al puterii publice;
- d) fundamentalul juridic al puterii publice îl constituie Constituția și legile statului care atribuie autorităților elective ale colectivităților locale competența necesară pentru realizarea puterii lor.

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice include următoarele părți componente:

- a) organizarea teritorială a puterii statale;
- b) organizarea teritorială a puterii locale;
- c) distribuirea judicioasă a atribuțiilor între autoritățile puterii statale și autoritățile puterii locale;
- d) colaborarea nivelurile de putere publică în realizarea interesului general.

În baza acestei paradigmă se poate realiza un sistem unitar și proporțional al organizării teritoriale raționale a puterii publice, fără de care nu este posibilă funcționarea ei eficientă și la parametri optimi.

3. Puterea publică se manifestă la diferite niveluri, acestea fiind echivalente. Recunoașterea și instituționalizarea puterii locale nu afectează principiul suveranității poporului. Natura publică a puterii locale este identică naturii puterii statale. Astfel, puterea publică se realizează prin puterea publică statală și puterea publică locală.

4. Funcționarea eficientă a puterii publice locale în R. Moldova poate fi asigurată prin implementarea unui model de instituționalizare a relațiilor dintre puterea statală și puterea locală care asigură unicitatea indispensabilă a puterii publice în soluționarea problemelor de interes local. La nivelul local pot coexista ambele forme ale puterii publice: statală și locală, din aceste considerante trebuie de făcut distincție între sintagmele „autoadministrare locală” și „administrare locală”. Autoadministrarea locală se referă la colectivitățile locale și este exercitată de locuitori fie direct, fie prin autoritățile deliberative și executive alese. Aceste autorități publice alese dispun de propria lor competență, garantată de Constituție și sistemul legislativ, în soluționarea

problemelor de importanță locală și autonomie față de autoritățile puterii statale în realizarea competenței date.

5. Puterea publică, potrivit paradigmii organizării teritoriale a puterii publice, prezintă în sine un fenomen imanent oricărei comunități umane, motiv pentru care, existența și recunoașterea colectivităților locale este justificată. De altfel, în Constituția și în legislația R. Moldova, existența colectivităților locale este recunoscută în mod implicit și, deoarece acest lucru nu a fost făcut în mod explicit, este menținută și promovată confuzia între sintagmele „colectivitate locală” și „unitate administrativ-teritorială”.

6. Sintagmele „organizarea teritorială a puterii locale” și „organizarea administrativ-teritorială” se referă la fenomene diferite și reprezintă modele distințe de organizare teritorială a puterii publice în stat. În vederea depășirii situației confuze și anacronice în raport cu realitățile societății democratice, se impune:

a) modificarea textului constituțional, în sensul recunoașterii explice a rolului și locului colectivităților locale în sistemul realizării puterii publice, diferit de circumscripțiile teritoriale ale puterii statale – unitățile administrativ-teritoriale.

b) fundamentarea deciziilor politico-administrative privind organizarea puterii publice să fie făcută în baza paradigmii organizării teritoriale a puterii publice.

2.

Distribuirea atribuțiilor între nivelurile teritoriale ale puterii publice

Organizarea teritorială a puterii publice locale în statele contemporane este de neconceput fără descentralizarea și distribuirea judicioasă a responsabilităților între nivelurile de realizare a puterii publice, acestea fiind condițiile indispensabile ale unui astfel de proces. Pentru perioada actuală de dezvoltare a R. Moldova este important să fie supuse analizei bazele guvernării descentralizate, să fie elaborate fundamentele sale conceptuale și să fie creat un model teoretic de descentralizare, acceptabil pentru realitățile existente, model care ar produce efectele scontate în urma introducerii consecvente în practică. În mod special vom nota faptul că pentru realizarea unei descentralizări eficiente a puterii publice în R. Moldova este esențială studierea nu numai a evoluției conceptelor contemporane privind descentralizarea, dar și a experienței acumulate de către statele care au realizat reforme de descentralizare a puterii publice, mai ales ale celor comparabile cu R. Moldova. Implementarea în practica națională a celor mai de succes modele de descentralizare sau a unor componente ale acestor modele pot îmbunătăți semnificativ sistemul puterii publice din R. Moldova. Cu toate acestea, e necesar de conștientizat faptul că implementarea în practica autohtonă a experienței străine ar trebui să fie modelată și prognozată la nivel teoretic și empiric; de așezat pe un fundament științific solid și numai în acest caz „împrumutul” de instituții și de practici străine vor avea efecte pozitive, nu vor genera o nouă rundă de provocări, întrebări fără răspuns și probleme irezolvabile.

Determinarea „limitelor competenței” este una din cele mai complexe și delicate probleme. Până în prezent nu a fost elaborat un model standard, universal aplicabil cu privire la distribuirea competențelor între diferite niveluri de exercitare a puterii publice. Mecanismul și particularitățile delimitării responsabilităților între nivelurile teritoriale ale puterii publice din R. Moldova vor fi, de asemenea, examineate.

2.1. Dimensiunile descentralizării puterii publice

Investigațiile privind identificarea unui model optim de descentralizare a puterii publice în R. Moldova trebuie de pornit de la premisa că fundamentul descentralizării este, în primul rând, unul politic, idee care se regăsește și în *Carta europeană a autonomiei locale*, în *Preambulul* căreia este indicat că descentralizarea face parte din principiile democratice comune ale statelor europene.

Dezvoltarea statului și a societății depinde, în mare măsură, de eficiența funcționării puterii publice, elementul determinant al funcționării eficiente a puterii publice fiind descentralizarea. În contextul organizării teritoriale a puterii publice, descentralizare înseamnă transferul vertical de autoritate sau responsabilități de la puterea statală către autoritățile puterii publice subnaționale. În sens larg, descentralizarea reprezintă un sistem în care o colectivitate umană sau un serviciu public este autorizat să se autoadministreze în cadrul respectării legilor.¹ Complexitatea fenomenului descentralizării comportă o perspectivă diacronică² și poate fi definită ca un proces asociat cu redistribuirea funcțiilor și a atribuțiilor între autoritățile puterii publice la diferite niveluri pentru a atinge cele mai optime rezultate. Si legiuitorul autohton a admis, de asemenea, că „descentralizarea administrativă reprezintă în fapt un proces continuu, progresiv, care evoluează odată cu extinderea capacitații administrative a unităților administrativ-teritoriale, în vederea gestionării eficiente a serviciilor publice aflate în responsabilitatea acestora” (art. 9 (alin. 1) al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006*).

Descentralizarea este importantă pentru consolidarea puterii locale ca atare, însă în egală măsură este deosebit de important să se renunțe la practica exercitării puterii pe linie verticală care este tipică birocațiilor postsovietice și care mai persistă în sistemul puterii publice din R. Moldova. Din această perspectivă, descentralizarea nu este altceva decât un element dintr-un sir mai

¹ Oberdorff H. Les institutions administratives. 5e edition. SIREY, 2006, p. 41.

² Zub A. Etatism modern și descentralizare. În: Convorbiri literare, nr. 6, 2014, p. 49.

2. Distribuirea atribuțiilor între nivelurile teritoriale ale puterii publice

amplu de reforme care au scopul de a consolida și de a promova valorile unei bunei guvernanțe la toate nivelurile de exercitare a puterii publice.³

Una dintre problemele care suscătă interesul atât al teoreticienilor, cât și al practicienilor este următoarea: constituie oare descentralizarea și centralizarea două tendințe opozante sau acestea se deplasează de-a lungul acelaiași continuum? Din perspectiva opoziției dintre cele două tendințe, descentralizarea și centralizarea ar trebui să se eliminate una pe alta, existând doar o singură opțiune disponibilă, fie de descentralizare, fie de centralizare. În același timp, în cazul acelaiași continuum, descentralizarea și centralizarea se completează reciproc.

Majoritatea absolută a cercetătorilor care au analizat problema optează pentru cea de-a două opțiune. Centralizarea și descentralizarea, după cum menționa D. Rondinelli, nu se exclud reciproc.⁴ Din aceste raționamente un loc aparte în procesul de a analiza a fenomenului descentralizării ar trebui să fie rezervat cercetării relației dintre cele două forme de organizare a puterii publice: centralizare și descentralizare. Din moment ce aceste fenomene pot fi considerate ca fiind un continuum, conceptualizarea științifică și experimentarea pentru a determina raportul optim centralizare – descentralizare în diferite sectoare publice și a efectelor pe care le produc, vor contribui la identificarea celor mai eficiente și fezabile soluții pentru rezolvarea problemelor cu care se confruntă societatea. Aici este important de menționat necesitatea studierii particularităților celor două modalități de realizare a puterii publice în condițiile unui stat concret. Lucru valabil, mai ales pentru R. Moldova, care, în perioada sovietică a fost parte a unui sistem hipercentralizat.

În condițiile sistemului hipercentralizat de organizare a puterii publice, toate atribuțiile și responsabilitățile îi revin puterii statale, care le asigură printr-un sistem uniform, ierarhizat și unificat, în cadrul căruia doar puterea statală adoptă decizii, iar agenții ei teritoriali doar le execută. Modelul statului hipercentralizat se bazează, în principal, pe ideea că statul reprezintă singura modalitate de a defini interesul public și unicul mediator al relațiilor sale cu interesele particulare. Într-un astfel de sistem statul deține rolul exclusiv în

³ Exercițiu de evaluare inter pares cu privire la reforma de descentralizare în Republica Moldova. <http://www.descentralizare.gov.md/doc.php?l=ro&idc=394&id=1203&t=/CEES-TEDESCENTRALI-ZAREA/Biblioteca-descentralizarii/Publicatii-informative/Exercitiu-de-evaluare-inter-pares-cu-privire-la-reforma-de-descentralizare-in-Republica-Moldova-martie-iunie-2014> (accesat 09.03.2019).

⁴ Rondinelli D.A. What is Decentralization? In: Decentralization Briefing Notes, WBI Working Papers, 1999. <http://www.frp2.org/english/Portals/0/Library/Inter-Governmental/What%20is%20Decentralization.pdf> (accesat la 28.07.2016).

structurarea și coordonarea activităților societății. Centralizarea excesivă perturbează echilibrul rezonabil între nivelurile de putere publică, ceea ce nu contribuie la sporirea eficienței activității autorităților publice, a transparenței și accesibilității acestora pentru cetățeni. În condițiile centralizării excesive autoritățile locale sunt private de stimulele și pârghiile de acțiune în teritoriu, în timp ce populația – de motivarea de a participa activ la înfăptuirea autoadministrării locale.

În majoritatea statelor lumii contemporane stabilirea unui echilibru rezonabil al centralizării și descentralizării este esențială pentru funcționarea eficientă a puterii publice. Totodată, nu toate responsabilitățile pot sau ar trebui să fie finanțate și gestionate într-un mod descentralizat. Chiar și atunci când autoritățile puterii statale descentralizează anumite responsabilități, deseori păstrează sarcinile strategice sau de importanță națională și rolurile de supraveghere. Ele trebuie să creeze sau să mențină condiții care ar permite unităților locale ale administrației sau organizațiilor nonguvernamentale să-și asume mai multe responsabilități. Ministerele centrale, frecvent, dețin rolul crucial în promovarea și susținerea descentralizării prin elaborarea politicilor naționale oportune și eficiente, a reglementărilor pentru descentralizare și în consolidarea capacității instituționale locale care le ajută să-și asume responsabilități pentru funcții noi. Astfel, cel mai important lucru în gestionarea relației dintre puterea statală și cea locală într-o anumită țară este crearea unui echilibru durabil între centralizare și decentralizare. În fiecare țară există întotdeauna forțe centripete care tind spre centralizare și forțe centrifuge care tind spre periferie. Toate țările, centralizate sau descentralizate, încearcă întotdeauna să găsească o combinație adecvată a acestor tipuri, întrebarea centrală fiind cât de mult din puterea de adoptare a deciziilor este transferată autorităților puterii locale. Descentralizarea este, fără îndoială, esențială pentru a promova buna guvernare și democrația, descentralizarea reușind cel mai bine în situațiile în care funcționează un guvern central puternic din punctele de vedere ale legitimității și ale capacității de guvernare. Interacțiunea dintre forțele centripete și centrifuge poate conduce fie la unitate totală (stat puternic centralizat, unitar), fie la dezintegrare totală. Dar poate conduce și la o situație compromis, de echilibru al guvernanței descentralizate cu exercitarea în comun a puterii.⁵ Aplicarea dozată a celor două modalități de organizare a sistemului

⁵ Utomo T.W. Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States. <http://www.gsid.nagoyau.ac.jp/bpub/research/public/paper/article/174.pdf> (accesat la 17.07.2016).

2. Distribuirea atribuțiilor între nivelurile teritoriale ale puterii publice

puterii publice trebuie corelată cu factorii și condițiile care favorizează soluționarea problemelor concrete existente. Posibilitatea alegerii între metodele centralizate și metodele descentralizate trebuie să asigure prioritar administrarea rațională a treburilor publice care ar permite, pe de o parte, realizarea intereselor generale, de nivel național, iar pe de alta, să contribuie la realizarea drepturilor, libertăților și intereselor individuale sau colective.

Dat fiind faptul că sunt destinate să asigure o eficiență mai mare a acțiunii publice, reformele ce vizează descentralizarea trebuie să consolideze autoritățile statale care, devenind deconcentrate, să fie în măsură să se adapteze la diversitatea și evoluția proceselor locale. Este acceptat, în general, că nu există o bună descentralizare, fără o deconcentrare, realizată în paralel, a serviciilor publice statale. Unitățile deconcentrate ale guvernului, practic fiind mai aproape de domeniul lor de funcționare decât unitățile centrale, pot acționa cu o mai bună cunoaștere a situației, pot comunica mai bine cu părțile implicate și sunt mai bine dispuși să pună în aplicare deciziile administrative. Într-o astfel de situație decidenții locali aleși, dotați, în rezultatul descentralizării, cu noi atribuții, dar și cu un orizont mai larg de acțiune, trebuie să aibă acces la un reprezentant al statului în teritoriu cu competență deplină care să îi permită să angajeze statul fără a face referire în mod sistematic la nivelul central. În acest context, menționăm că deconcentrarea puterii, pe care s-a pus accentul în ultimele trei decenii în R. Moldova, nu este suficientă nici pentru funcționarea la parametri optimi ai puterii publice, nici pentru democratizarea societății, procesul deconcentrării trebuie să se desfășoare concomitent cu un amplu proces de descentralizare a puterii publice.

În ultimele decenii statele au renunțat la tradițiile instituțiilor guvernementale centralizate, optând pentru descentralizarea puterii publice, care și-a găsit o aplicare largă în noile contexte de dezvoltare socială. Deși multe state au implementat proiecte de descentralizare, există diferențe foarte mari privind caracteristicile, tipul și gradul de realizare a descentralizării. Descentralizarea este un concept dependent de multe variabile și ajustări permanente, motiv pentru care J. Manor, autor a numeroase studii privind descentralizarea, în scopul descrierii diferitelor proiecte și aplicări ale proiectelor de descentralizare, preferă formula „a experimenta descentralizarea”.⁶ În acest context, vom supune analizei detaliate formele descentralizării, elementele esențiale ale căror, în viziunea noastră, pot fi aplicate în condițiile R. Moldova:

⁶ Manor J. The Political Economy of Democratic Decentralization. Washington, DC: The World Bank, 1999, p. vii.

- *Descentralizarea politică*: asupra formelor de descentralizare politică insistă, practic în mod obișnuit, politologii, preocupați de aspecte ce țin de democratizare și societatea civilă, urmărind scopul de a identifica modalități eficiente de transfer a puterii decizionale către un nivel inferior al entităților guvernamentale, către cetăteni sau către reprezentanții lor aleși.⁷ Descentralizarea politică, potrivit opiniei lui D. Rondinelli,⁸ are drept obiectiv să ofere cetătenilor și reprezentanților lor aleși mai multă putere în cadrul procesului decizional, deoarece deciziile luate cu o participare mai mare vor fi mai bine cunoscute și mai relevante pentru interesele societății, decât cele adoptate doar de autoritățile centrale. Se presupune, de asemenea, că selectarea reprezentanților din circumscripțiile electorale locale va permite cetătenilor să cunoască mai bine reprezentanții lor, iar aleșilor să cunoască mai bine necesitățile, problemele și doleanțele alegătorilor. Descentralizarea politică necesită, deseori, reforme constituționale sau modificarea sistemului legislativ existent, dezvoltarea partidelor politice pluraliste, consolidarea legislativelor, crearea entităților politice locale, precum și încurajarea grupurilor de interes public eficiente.

Într-o altă lucrare, elaborată de D. Rondinelli în coautorat cu G. S. Cheema, sunt elucidate componentele esențiale care ar trebui să le includă descentralizarea politică, acestea fiind: a) organizații și proceduri vizând sporirea participării cetătenilor la selectarea reprezentanților politici și la elaborarea politicilor publice, b) schimbări în structura guvernului prin transferarea puterii și a autorității către unitățile locale de guvernare, c) distribuirea puterii instituțiilor în cadrul statului prin federalism, federații constituționale sau regiuni autonome, d) instituții și proceduri care permit libertatea de asociere și participarea organizațiilor societății civile în procesul de luare a deciziilor publice, în furnizarea de servicii sociale benefice, în mobilizarea resurselor sociale și financiare pentru a influența procesul de adoptare a deciziilor politice.⁹ Astfel, descentralizarea politică înseamnă transferul puterii de luare a deciziilor către unitățile guvernamentale de nivel inferior, cetătenilor sau reprezentanților aleși ai acestora. Exercitarea puterii de luare a deciziilor autonome reprezintă un act de autoadministrare locală sau de autoadministrare regională, nivelul decisiv pentru descentralizarea politică este, de obicei, cel

⁷ Cohen J. M., Peterson S. B. Methodological Issues in the Analysis of Decentralization. <https://sites.hks.harvard.edu/cid/hiid/555.pdf> (accesat la 09.07.2018).

⁸ Rondinelli D.A. Op. cit., p. 1-2.

⁹ Cheema G.S., Rondinelli D.A. From Government Decentralization to Decentralized Governance. In: Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices. Washington: Brookings Institution Press, 2007, p. 6-7.

2. Distribuirea atribuțiilor între nivelurile teritoriale ale puterii publice

intermediar sau cel regional. Experiența internațională atestă faptul că poate exista un sistem cu două niveluri ale puterii publice locale. Într-o astfel de situație, autoadministrarea poate îndeplini funcții care altfel ar rămâne sub jurisdicția autorităților puterii statale.¹⁰

Aceștiunile vizând descentralizare politică sunt elaborate pentru a transfera autoritatea politică sau capacitatele electorale actorilor locali. Exemple de acest tip de reforme sunt populare prin alegerea primarilor și guvernatorilor, care în perioadele constituționale anterioare au fost numiți, prin crearea adunărilor legislative locale sau prin reforme constituționale care să consolideze autonomia politică a administrațiilor locale. Descentralizarea politică se referă la situațiile în care puterea și autoritatea politică au fost descentralizate la nivelurile subnaționale, iar cele mai evidente manifestări ale acestui tip de descentralizare țin de formele locale de guvernare alese și împăternicite cu atribuții. Anume din această perspectivă, devoluția este considerată de PNUD ca fiind o formă de descentralizare politică: „un transfer deplin al responsabilității, procesului de luare a deciziilor, resurselor și colectarea de venituri la nivel local către o autoritate publică, care este autonomă și pe deplin independentă de autoritatea care îi le transferă. Autoritățile sunt recunoscute ca persoane juridice independente și sunt, în mod ideal, alese (deși nu este necesar)”.¹¹

În esență, devoluția reprezintă transferul de competență localizată teritorial, de la autoritățile puterii publice statale la cele locale. Spre deosebire de descentralizare, prin intermediul căreia puterea statală își menține posibilitatea recuperării competenței transmise puterii publice locale, devoluția presupune o transformare mai profundă a sistemului teritorial de realizare a puterii publice prin transferul către autoritățile publice locale nu numai a atribuțiilor cu caracter executiv, dar și a unor cu caracter legislativ, acordarea unei autonomii largi colectivităților teritoriale locale și consacrarea unor garanții privind menținerea competențelor transferate.

În concluzie, subliniem faptul că descentralizarea politică poate fi definită ca o distribuire pe verticală a puterii între nivelurile de realizare a puterii publice care dispun de propria putere decizională.

¹⁰ Illner M. Decentralization Reforms in Central and Eastern Europe and the CIS after 1989: Aims, Problems and Solutions. In: Decentralization: Conditions for Success Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. New York: United Nations, 2000, p. 23.

¹¹ The UNDP Role in Decentralization and Local Governance. A joint UNDP–Government of Germany evaluation. http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_final_Report.PDF (accesat 11.02.2019).

- *Descentralizarea administrativă*: conceptul lansat de D. Rondinelli presupune deliberat că descentralizarea administrativă urmărește să redistribue autoritatea, responsabilitatea și resursele financiare pentru furnizarea serviciilor publice între diferite niveluri de guvernare. Este transferul de responsabilitate pentru planificarea, finanțarea și gestionarea anumitor funcții publice din partea administrației centrale și agențiilor ei pentru a putea conduce unități ale agențiilor guvernamentale, unități subordonate sau niveluri de guvernare, autorități publice semiautonome sau corporații, autorități regionale sau funcționale pe arii extinse.¹² Descentralizarea administrativă, în acest sens, semnifică schimbarea ierarhică și funcțională a distribuției puterilor de la nivel central la nivel local.¹³ Descentralizarea administrativă include două componente esențiale: deconcentrarea și delegarea. Deconcentrarea, care constă în redistribuirea autorității de adoptare a deciziilor și a responsabilităților financiare și de gestionare pe diferite niveluri ale administrației centrale, este considerată cea mai slabă formă a descentralizării, fiind folosită, cel mai frecvent, în statele unitare. În cadrul acestei categorii politice și oportunitățile pentru input-urile locale variază: deconcentrarea poate doar schimba responsabilitățile oficialilor administrației centrale din capitală către cei care lucrează în teritoriu, fie se dovedește în măsură să formeze o administrație puternică, o capacitate administrativă locală sub supravegherea entităților ministeriale ale administrației centrale.¹⁴

Pentru a atinge niveluri mai înalte de eficiență, guvernele centrale transmit unele dintre funcțiile lor în jos, prin deconcentrare realizându-se reforma distribuției ierarhice și funcționale a funcțiilor între unitățile administrației publice centrale și subnaționale. M. Illner subliniază, în acest sens, că deconcentrarea implică un proces prin care funcțiile guvernamentale sunt deplasate în jos în cadrul sistemului ierarhic statal. Aceste acțiuni se realizează, totodată, fără a slăbi ierarhia sistemului ierarhizat, unitățile deconcentrate rămânând în subordinea verticală a autorităților centrale. Pe interior, eficiența administrativă și a furnizării de servicii trebuie a fi îmbunătățite în rezultatul deconcentrării. Unitățile guvernamentale deconcentrate, fiind mult mai aproape de domeniul de funcționare decât unitățile

¹² Cheema G.S., Rondinelli D.A. Op. cit., p. 6-7.

¹³ Carp R., Sinerth A.K. Decentralization in Romania: A Constant Failed Reform Under Scrutiny from the Constitutional Limits Perspective. In: Jurisprudence, no 21, 2014, p. 1209.

¹⁴ Rondinelli D.A. What is Decentralization? In: Decentralization Briefing Notes, WBI Working Papers, 1999. <http://www.frp2.org/english/Portals/0/Library/Inter-Governmental/What%20is%20Decentralization.pdf> (accesat la 28.07.2016).

2. Distribuirea atribuțiilor între nivelurile teritoriale ale puterii publice

centrale, pot acționa cu o mai bună cunoaștere a situației, mai bine să comunice cu părțile interesate și să asigure o mai bună aplicare a deciziilor.¹⁵ În multe cazuri deconcentrarea reprezintă procesul transferului în cadrul aceleiași structuri, de la nivelul central la nivelul teritorial, de autoritate/responsabilitate administrativă și financiară.¹⁶

De procesele de deconcentrare și descentralizare sunt strâns legate două variabile, eficiența și legitimitatea, fiind cuplate funcțional și practic consolidându-se reciproc. Eficiența consolidează legitimitatea guvernelor și, invers, legitimitatea este un factor în susținerea eficienței.¹⁷

Delegarea este o formă mai extinsă a descentralizării și se referă la transferul luării deciziilor și a autorității administrative și/sau a responsabilității privind sarcinile clar stabilite de la autoritățile centrale la instituțiile și organizațiile care nu sunt subordonate direct administrației centrale, dar care sunt responsabile în fața acestei. O formă dintre cele mai răspândite ține de delegarea unor sarcini din partea guvernului central către organizațiile semiautonome care nu sunt controlate în totalitate de guvern, deși sunt responsabile din punct de vedere juridic față de acesta, cum ar fi întreprinderile de stat și corporațiile de dezvoltare urbană sau regională. Administrațiile deleagă responsabilități în condițiile când sunt create întreprinderi publice sau corporații, autorități din sectorul locuințelor, autorități de transport, districte cu servicii speciale, corporații de dezvoltare regională sau unități speciale de implementare a proiectelor. De obicei, aceste organizații au mare discreție în procesul de adoptare a deciziilor, pot fi scutite de constrângeri ce țin de personalul serviciului public, pot fi abilitate să taxeze utilizatorii în mod direct din servicii. Aceste entități cu statut juridic independent și bugete autonome sunt, în general, obligate să raporteze guvernului central. Administrațiile locale furnizează, de regulă, anumite servicii foarte specifice care le sunt delegate de guvernul central fie de următorul nivel superior al guvernării (în acest caz sunt beneficiarii de responsabilități delegate și resurse). Din ce în ce mai des, entitățile puterii centrale și locale deleagă unele sarcini, cum ar fi colectarea de deșeuri menajere și repararea drumurilor, prin contractarea unor firme private.¹⁸

¹⁵ Illner M. Op. cit, p. 23.

¹⁶ Profiroiu A., Profiroiu M., Pradeilles A.A. Considerații privind procesul de descentralizare în România. În: Administrație și Management Public, nr. 7, 2006, p. 33.

¹⁷ Illner M. Op. cit., p.23.

¹⁸ Dafflon B., Madiès Th. Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism. Paris: Agence Française de Développement, 2011, p. 8.

În cazul delegării, autoritatea și responsabilitatea se distribuie deseori și autorităților publice locale sau agențiilor locali ai autorităților puterii statale care nu sunt întotdeauna neapărat sucursale ori birouri locale ale autorității care deleagă sarcinile. Deși se transferă responsabilitatea către unitățile subnaționale, cea mai mare parte a responsabilității rămâne pe verticală, la autoritatea publică centrală care le-a delegat.¹⁹

- *Descentralizarea spațială*: pe lângă descentralizarea administrativă și politică, poate avea loc și descentralizarea spațială. Ca regulă, menționa M. Illner, reformele de descentralizare trebuie să abordeze următoarele două momente privind aspectele teritoriale ale guvernării: primul se referă la nivelurile teritoriale de guvernare – numărul lor, caracterul, funcțiile și relațiile reciproce (relații interguvernamentale), cel de-al doilea, la unitățile teritoriale (zone guvernamentale) reprezentând fiecare nivel – caracterul, numărul și delimitarea lor. Având în vedere contextele foarte diferite în care reformele sunt concepute și puse în aplicare în diferite țări, nu pot fi formulate reguli generale fixe cu privire la modul în care să se procedeze în rezolvarea sarcinilor de mai sus. Cu toate acestea, anumite principii pot fi formulate cu privire la aspectele spațiale sau geografice ale reformei, după cum urmează: a) respectarea particularităților geografice și celor demografice ale țării, b) principiul ariei naturale, c) sustenabilitatea, d) principiul relațiilor interguvernamentale, e) dimensiunea suprastatală.²⁰

Referindu-se la dimensiunea spațială a descentralizării administrative, J. M. Cohen și S. B. Peterson notează că aceasta se manifestă atunci când sarcinile din sectorul public sunt transferate geografic departe de centrul administrativ; „descentralizarea spațială” este un termen preponderent aplicat de proiectanți regionali și geografi implicați în formularea politicilor care vizează reducerea concentrării urbane excesive prin promovarea polilor de creștere regionali, cu potențial de a deveni centre de producție și piețe agricole regionale.²¹ În cadrul descentralizării spațiale autoritatea și responsabilitatea sunt transferate unor entități situate în locații fizice diferite de la nivel central la cel local. Respectivele transferuri includ și aspectul instituțional, care implică trecerea rolurilor și funcțiilor de la o agenție centrală la multiple agenții subnaționale, presupunându-se o acțiune de demonopolizare și acceptare a pluralismului.

¹⁹ The UNDP Role in Decentralization and Local Governance. A joint UNDP–Government of Germany evaluation, p. 30. http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_final_Report.PDF (accesat 11.02.2019).

²⁰ Illner M. Op. cit., p. 23-25.

²¹ Cohen J. M., Peterson S. B. Op. cit.

După cum menționa R. Prud'homme, a cărui opinie o împărtășim și o reiterăm în vederea asigurării plenitudinii investigațiilor, cele mai multe discuții despre descentralizare ignoră geografia. Descentralizarea în India este discutată cu aceleași concepte și cuvinte ca și descentralizarea în Tunisia; și descentralizarea orașelor este tratată la fel ca descentralizarea la sate. Conceptul cheie în descentralizarea diferențiată din punct de vedere geografic, potrivit opiniei lui R. Prud'homme ar trebui să fie cel al „masei critice”. Pentru ca unitățile descentralizate să fie eficiente și să obțină beneficiile potențiale ale descentralizării, acestea trebuie să fie suficient de largi în ceea ce privește populația, activitățile și veniturile. Această eficiență poate fi sporită prin formare personală și consolidare instituțională, dar descentralizând impozitele și chiar cheltuielile pentru autoritățile locale mici și slabe este puțin probabil ca activitățile respective să fie unele de succes.²²

- *Descentralizarea asimetrică*: experiența statelor contemporane indică faptul că nu există un model singular de descentralizare chiar și în țările cu aceeași structură politică, adică sistem unitar sau federal. În cazul statelor unitare, deși întrunesc sisteme politice similare, există o mare diversitate în ceea ce privește aspectele culturale și istorice între regiuni. La o analiză extinsă este de remarcat că progresul economic, dinamica politicilor locale, condițiile și resursele naturale sunt, de asemenea, diverse, fiind motivul pentru care abordările politice, administrative și financiare ar trebui adaptate pentru fiecare regiune în funcție de condițiile obiective existente și scopurile propuse. În aceste condiții, descentralizarea asimetrică, care înseamnă un design de descentralizare adaptat pentru regiuni concrete, ar fi o soluție rezonabilă.

Vom menționa că sintagma „descentralizare asimetrică” a evoluat de la conceptul „federație asimetrică”, introdus în circuitul științific de Ch.D. Tarlton în 1965. Pornind de la premisa că „în studiile privind federalismul abordările predominante evită să acorde suficientă atenție diverselor moduri în care fiecare stat membru dintr-un sistem federal este capabil să se raporteze la sistem în ansamblul său, la autoritatea centrală, și la fiecare stat membru”, Ch.D. Tarlton a propus folosirea a două noțiuni pentru a explica situația. Prima, se referă la noțiunea de simetrie, care se referă la măsura în care statele componente împărtășesc, mai mult sau mai puțin, preocupările comune ale sistemului federal, în ansamblu. În același sens, a doua noțiune, cea de asimetrie, exprimă măsura în care statele componente ale federației nu

²² Prud'homme R. The Dangers of Decentralization. In: The World Bank Research Observer, vol. 10, no. 2, 1995, p. 214-215.

împărtășesc aceste trăsături comune. Simetria sau asimetria relației unui stat membru al federației este determinată de participarea sa la structurile sociale, culturale, economice și politice ale federației. Această relație, la rândul său, este un factor important în modelarea relațiilor sale cu alte state membre și cu autoritatea națională.²³

Probabilitatea de aplicare a descentralizării asimetrice este mai mare în statele unitare, dat fiind că în statele federale există tendința de a pune în aplicare o autonomie mai largă și, eventual, deplină, pentru guvernele lor subnaționale. Există unele tipuri posibile de descentralizare aplicate în statele unitare, de exemplu: autonomie extinsă, autonomie limitată și autonomie specială. Atunci când două sau mai multe tipuri de descentralizare sunt pe cale să fie puse în aplicare în același timp pentru diferite regiuni, în cadrul unui aceluiași stat, atunci avem prezentă o descentralizare asimetrică. Descentralizarea asimetrică nu este o abatere de la ideea de bază a descentralizării, mai degrabă este un factor de consolidare a obiectivelor descentralizării prin sporirea eficacității și a eficienței activităților autorităților publice, precum și prin consolidarea democrației locale. În acest caz, puterea locală este fortificată prin menținerea particularităților privind caracteristicile, potențialul, necesitățile și contextul social și istoric local. Mai mult decât atât, având în vedere că fiecare regiune a oricărei țări are caracteristici politice, sociale și culturale diferite, descentralizarea asimetrică poate să fie o politică deliberată de a evita problemele guvernului central legate de o anumită regiune. Acesta este motivul pentru care statele contemporane folosesc descentralizarea nu numai ca o strategie politică de a transfera responsabilitățile autorităților puterii statale, dar și ca un mecanism de asigurare a unui echilibru a puterilor locale. Acest echilibru ar putea fi realizat prin reducerea nivelului de intervenție a autorităților puterii statale și extinderea autonomiei de acțiune a puterilor locale.

Analiza principalelor tendințe în ceea ce privește schimbările în sfera vieții locale din mai multe state contemporane scoate în evidență faptul că noile modele de organizare teritorială a puterii publice par a favoriza formele asimetrice. Vom preciza că descentralizarea asimetrică este practicată de multe state unitare, cum ar fi Franța, Japonia, China, Indonezia.

Descentralizarea asimetrică se constituie într-o soluție de tipul câștigător – câștigător pentru a rezolva conflictele între susținătorii statutului unitar și promotorii separatismului, prin aplicarea descentralizării asimetrice, structura politică de bază a statelor unitare practic nu este schimbată în mod necesar în

²³ Tarlton Ch. D. Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation. In: The Journal of Politics, Vol. 27, No. 4, 1965, p. 861.

federalism. Având în vedere că obiectivul principal constă în necesitatea de a îmbunătăți calitatea serviciilor publice pentru populație, opunerea statelor unitare celor federale sau descentralizate celor deconcentrate, nu este relevantă. Cel mai important lucru care trebuie remarcat este faptul că ambele forme, atât statele unitare, cât și cele federale, au șanse egale de a promova descentralizarea asimetrică.²⁴ Nu în ultimul rând, descentralizarea asimetrică oferă posibilitatea de a direcționa separatismul local în albia dialogului constructiv și poate fi preîntâmpinată descompunerea statului sub presiunea tendințelor centrifuge.

- *Descentralizarea fiscală*, se exprimă în setul de politici menite să sporească veniturile și/sau autonomia fiscală a autorităților publice locale. Politicile de descentralizare fiscală își pot asuma diferite forme instituționale, precum o creștere a transferurilor de la guvernul central, stabilirea de noi taxe locale sau delegarea autorității fiscale care a fost anterior la nivel național.²⁵ Astfel, descentralizarea fiscală include următoarele componente: a) mijloacele și mecanismele de cooperare fiscală în distribuirea veniturilor publice între toate nivelurile de guvernare, b) delegarea fiscală privind atragerea veniturilor publice și alocarea cheltuielilor, c) autonomia fiscală a autorităților statale, regionale și locale.²⁶ În același context, responsabilitatea financiară este o componentă esențială a descentralizării: dacă administrațiile publice locale și organizațiile private sunt apte pentru a îndeplini funcțiile descentralizate în mod eficient, ele trebuie să aibă venituri corespunzătoare, colectate la nivel local sau transferate de la administrațiile centrale, precum și autoritatea să adopte decizii ce țin de cheltuieli.

Descentralizarea fiscală poate să întrunească mai multe forme, inclusiv: a) autofinanțare sau recuperare a costurilor prin taxe de utilizare, b) co-finanțare sau co-producție, în care utilizatorii participă la furnizarea serviciilor sau crearea infrastructurii prin contribuții bănești sau prin forță de muncă, c) malorarea veniturilor locale prin taxe pe proprietate, vânzări sau taxe indirekte, d) transferuri din contul impozitelor colectate de autoritățile centrale către administrațiile locale pentru utilizare generală ori specifică, e) autorizarea împrumuturilor municipale și mobilizarea resurselor administrației naționale sau locale prin garanții de împrumut.²⁷

²⁴ Utomo T.W. Op. cit.

²⁵ Falletti T.G. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. In: American Political Science Review, 2005, Vol. 99, No. 3, p. 329.

²⁶ Cheema G.S., Rondinelli D.A. Op. cit, p. 7.

²⁷ Rondinelli D.A. What is Decentralization? In: Decentralization Briefing Notes, WBI Working Papers, 1999. <http://www.frp2.org/english/Portals/0/Library/Inter-Governmental/What%20is%20Decentralization.pdf> (accesat la 28.07.2016).

Principiul de bază al descentralizării fiscale, potrivit lui W. Oates, constă în „rezumătia că furnizarea de servicii publice ar trebui să fie situată la cel mai de jos nivel de administrare, care să cuprindă, într-un sens spațial, beneficiile și costurile relevante”.²⁸ Iar pentru ca puterea locală să aibă capacitatea de a-și îndeplini în mod eficient funcțiile, este necesar de a fi îndeplinite anumite condiții. În primul rând, autoritățile intermediare și locale au nevoie de surse independente de venituri. Cea de a doua condiție, în strânsă conexiune cu prima, se referă la natura veniturilor proprii.²⁹

Astfel, puterea locală poate exista doar acolo unde poate să-și formeze propriul buget. Însă, mai ales în statele în curs de dezvoltare, puterile locale și intermediare, deși dispun de prerogative legale de a impune taxe și impozite locale, în condițiile în care baza fiscală este foarte slabă, iar dependența de subvențiile puterii statale este adânc înrădăcinată, nu fac mari eforturi pentru a-și exercita aceste atribuții.³⁰

- *Descentralizarea economică*, în linii generale, înseamnă crearea unui cadru permisiv pentru dezvoltarea producției de bunuri și de servicii în scopul satisfacerii interesului public la nivel local. Potrivit opiniei lui D. Rondinelli, cele mai complete forme de descentralizare din perspectiva administrației publice sunt privatizarea și dereglementarea, prin intermediul căror are loc transferul responsabilității funcțiilor din sectorul public către sectorul privat. În același timp, permit să realizeze funcțiile care, în principal sau exclusiv, au fost în responsabilitatea administrației publice și care urmează să fie efectuate de către întreprinderi, grupuri comunitare, cooperative, asociații voluntare private și alte organizații nonguvernamentale. Privatizarea și dereglementarea sunt, de obicei, însotite de liberalizarea economică și politici de dezvoltare a pieței.³¹

Analiza statistică denotă că descentralizarea, măsurată convențional, tinde să crească odată cu nivelul veniturilor. Cu toate că aceste corelații nu reflectă cauzalitățile care se află la bază, ele pot sugera că descentralizarea este, probabil, mai de succes în țările cu venituri mijlocii sau ridicate.³² Evaluarea avantajelor descentralizării confirmă că țările în curs de dezvoltare sunt mai puțin descentralizate, decât țările industrializate. Potrivit estimărilor lui R.W.

²⁸ Oates W. E. An Essay on Fiscal Federalism. In: Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3, 1999, p. 1122.

²⁹ Oates W. E. The Role of Fiscal Decentralization in Economic Growth. In: National Tax Journal, Vol. XLVI, No. 2, p. 241.

³⁰ Rondinelli D.A. Op. cit.

³¹ Ibidem

³² Prud'homme R. Op. cit., p. 214.

Bahl și J.F. Linn, descentralizarea, probabil, vine odată cu realizarea unui nivel înalt de dezvoltare economică. Acest lucru se datorează faptului că sporirea veniturilor pe cap de locuitor este, de obicei, însotită de o creștere a urbanizării și a capacitații fiscale a autorităților publice locale în urma urbanizării printr-un grad incontestabil mai mare al capacitații administrative locale, îmbunătățirea abilităților de implementare a politicilor publice la nivel local și, probabil, de dorința de a elimina disparitatele regionale privind calitatea serviciilor publice.³³

Acestea, în linii generale, sunt forme de descentralizare aplicabile și în R. Moldova. Deși multe țări au implementat proiecte de descentralizare, există foarte mari diferențe cu privire la caracteristicile, formele și gradul de realizare al descentralizării. Nu există un model universal care poate fi aplicat tuturor statelor și oricărora situații. Viziunea strategică a reformelor ce vizează descentralizarea ar trebui să fie elaborată pornind de la realitățile concrete existente la un moment dat în societate.

Urmare a tendințelor și proceselor globale de democratizare a tuturor sferelor vieții sociale, guvernarea democratică și descentralizată, într-o formă sau alta, a fost adoptată de multe state de-a lungul ultimilor decenii. Dacă în țările dezvoltate, descentralizarea, în principal, a însemnat căutarea unor forme mai eficiente de guvernare, în scopul de a asigura competitivitatea economiei naționale, în țările aflate în tranziție, procesul de descentralizare a fost mai complicat. În aceste țări descentralizarea a fost legată inseparabil de punerea în aplicare a pârghiilor economiei de piață și a mecanismelor și instituțiilor democratice. Țările din Europa Centrală și de Est și CSI au trebuit să facă față la trei transformări fundamentale: a) de la economie de stat planificată la economie de privată, de piață, b) de la regulile centralizării autoritare la o democrație pluralistă și c) de la un mod de organizare a societății în care domina partidul și statul la o societate civilă relativ autonomă. În plus, unele țări s-au confruntat, de asemenea, cu provocarea constituirii națiunii. Transformarea structurilor teritoriale a guvernelor centrale și descentralizarea au fost considerate ca o parte importantă a procesului de stabilire a unei democrații pluraliste și construirea unei societăți civile.³⁴

În R. Moldova, ca și în majoritatea țărilor postsovietice, procesele de descentralizare au coincis cu perioada de tranziție democratică. Prin urmare, autoritățile publice fiind abilitate să exercite puterea publică, de rând cu alte instituții publice, la toate nivelurile de putere, s-au ocupat și de implementarea

³³ Bahl R.W., Linn J.F. Urban public finance in developing countries. New York: Oxford University Press, 1992, p. 391-392.

³⁴ Illner M. Op. cit., p. 25.

valorilor societății democratice. Având în vedere aceste realități sociale, este util de a releva modul în care descentralizarea influențează guvernarea democratică în contextul în care instituțiile politice, juridice și administrative se află în stadiul de construcție. J.M. Cohen și S.B. Peterson au remarcat existența tendinței de a argumenta simplist că alegerile democratice, oficialii locali și consiliile responsabile sunt elementele esențiale pentru descentralizarea eficientă a puterii publice. Cercetătorii afirmă că din punct de vedere metodologic această afirmație suferă de utilizarea neglijentă a terminologiei critice și a ipotezei idealiste despre dezvoltarea centrată pe oameni și confundă relația dintre formele politice și administrative ale descentralizării: cu cât este mai mare cantitatea de descentralizare democratică, care se desfășoară, cu atât este mai largă gama de forme administrative sau politice a strategiilor de descentralizare, pe care factorii de decizie din autoritățile puterii statale le au la îndemâna în raport cu problema existentă. În același timp, în țările în care s-au confruntat cu o descentralizare politică minimală, strategiile de descentralizare administrativă sunt limitate la deconcentrare. Prin urmare, democratizarea poate facilita strategiile de descentralizare administrativă și/sau politică, dar absența acestei nu înseamnă neapărat că aceste strategii nu pot fi eficiente sau eficace.³⁵

Ne raliem punctului de vedere exprimat de către M. Illner că descentralizarea contribuie la procesul de democratizare, iar modalitățile concrete prin intermediul căror descentralizarea este în măsură să favorizeze procesele de democratizare sunt următoarele: a) oferă oportunități pentru segmente largi ale populației de a participa direct la administrare prin funcții elective sau indirect, fie prin alegeri locale, fie prin monitorizarea administrației. Acest lucru ajută, de asemenea, la învățarea de noi roluri și practici politice; b) oferă oportunități pentru dezvoltarea unor noi elite la nivel local, cu abilități politice pentru a participa efectiv la viața politică națională; c) autoritățile publice locale acționează, într-o oarecare măsură, ca un control și/sau ca o forță compensatorie pentru autoritățile publice centrale; d) descentralizarea solicită actorilor locali și regionali să se implice în dezvoltarea economică și socială locală și regională; e) descentralizarea funcțiilor administrației la nivel local degajează, într-o măsură sau alta, o supraîncărcare excesivă a guvernului central.³⁶

Indiscutabil, descentralizarea prezintă o componentă importantă a reformelor democratice care au avut sau au loc, mai ales în statele postsovietice. Nu

³⁵ Cohen J. M., Peterson S. B. Op. cit.

³⁶ Illner M. Issues of the Decentralization Reforms in Former Communist Countries. In: Informationen zur Raumentwicklung, No 7-8, 2000, p. 391.

putem înțelege beneficiile depline ale guvernării democratice dacă nu vom accepta faptul că nu toate problemele au un caracter statal și că rezolvarea lor implică luarea unor decizii la nivel local de către cei care îi vor simți nemijlocit efectele. Descentralizarea este considerată a fi și o condiție prealabilă a democrației, fiind utilizată ca termen-cheie pentru evaluarea democratizării unui regim politic.³⁷ Referitor la ideea că descentralizarea este o condiție esențială pentru democratizare, menționăm că susținătorii ideii date au argumentat că descentralizarea are potențial de a îmbunătăți guvernanța democratică prin responsabilizarea autorităților publice, deoarece ele ar fi mai aproape de cetățeni și ar fi mai capabile de a discerne în ce constau preferințele lor. Descentralizarea aduce cetățenii mai aproape de autoritățile puterii locale, permîțându-le să știe nemijlocit cu ce se ocupă autoritățile alese și de a le responsabiliza pentru activitatea și acțiunile lor. Descentralizarea permite cetățenilor să se implice într-un mod activ în deliberările cu privire la afacerile publice, oferind o mai bună calitate a reprezentării, o mai mare transparență, și mai multe oportunități de participare pentru cetățeni. Prin urmare, autoritățile puterii locale, incontestabil, vor fi mai receptive și mai responsabile față de cetățeni, care, la rândul lor, vor fi cu mult mai activ implicați în deliberările privind afacerile publice locale.

Supunând analizei reformele de descentralizare a puterii publice care au avut loc în Europa Centrală și de Est, am constatat că, indiferent de similitudinile conceptuale, trăsăturile comune ale mecanismelor de implementare și problemele de aceeași natură, nu există un set de principii și soluții universal aplicabile și care ar produce efecte similare în toate statele. Aplicarea unui „model ideal” al descentralizării, care a funcționat cu succes în unul sau câteva state, nu garantează *a priori* succesul, deoarece fiecare stat are propriile particularități politice, sociale, economice și istorice care, până la urmă, dețin un rol determinant în reușita procesului de descentralizare.

Generalizând diverse opiniile privind avantajele descentralizării, conținute în literatura destul de vastă dedicată proceselor de descentralizare, putem afirma că avantajele descentralizării, din perspectiva colectivităților locale, sunt următoarele:

- oferă o protecție reală a drepturilor și a libertăților omului;
- asigură flexibilitate, mobilitate și universalitate acțiunii autorităților puterii locale;
- oferă posibilitate reală de a lua în considerare particularitățile colectivităților teritoriale și elaborării pentru acestea a mecanismelor adecvate de realizare a puterii publice la nivel local;

³⁷ Carp R., Sienerth A.K. Op. cit., p. 1209.

- contribuie substanțial la soluționarea mai rapidă, în funcție de specificul și resursele locale, a problemelor din fiecare colectivitate locală;
- oferă posibilitatea autorităților puterii locale de a-și asuma atribuțiile noi și mai largi pentru a putea extinde volumul serviciilor publice furnizate către populație, de a soluționa mai eficient și autonom problemele cu care se confruntă colectivitățile teritoriale locale;
- permite autorităților puterii locale să aibă o anumită libertate de decizie pentru a defini standardele pentru propriile acțiuni și modalitățile de intervenție, reflectând, în asemenea manieră, un echilibru nou în distribuția atribuțiilor;
- oferă posibilitatea autorităților puterii locale de a adopta acte, decizii fără aprobarea autorităților centrale.³⁸ Faptul că nu mai sunt necesare coordonările și aprobările de la centru are ca efect sporirea operativității și a calității procesului decizional la nivel local;
- resursele materiale, umane și financiare pot fi utilizate cu mai mare eficiență și repartizate spre a răspunde unor necesități prioritare ale colectivității locale, pe care autoritățile puterii locale le cunosc mai bine decât autoritățile puterii statale;
- permite valorificarea inițiativelor locale în corespondere de specificul și necesitățile locale, deoarece autoritățile puterii locale cunosc mult mai bine decât cele statale interesele colectivităților teritoriale locale și regionale, modalitățile și mijloacele adecvate de satisfacerea lor;
- oferă oportunități acelor sectoare marginalizate la nivel central, însă esențiale pe plan local o mai mare transparentă și responsabilitate, pentru o mai eficientă alocare a fondurilor;³⁹
- favorizează apariția unei democrații de proximitate, aducând procesul de luare a deciziilor mai aproape de cetățeni;
- permite să se acorde o mai mare coerentă acțiunii statului pe plan local, să echilibreze mai bine puterea reprezentanților locali și să se satisfacă mai bine necesităților cetățenilor;⁴⁰

³⁸ Dragodan A. Legalitatea și oportunitatea actelor autorităților administrației publice locale descentralizate. În: Caietul științific, nr. 11, 2009, p. 436.

³⁹ Chiriac C. Emergența modelului guvernanței multi-level în România. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, nr. 1, 2009, p. 14.

⁴⁰ Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (II). În: Studii de drept românesc, nr. 1, 1993, p. 49.

2. Distribuirea atribuțiilor între nivelurile teritoriale ale puterii publice

- contribuie la formarea unor autorități ale puterii locale suficient de puternice ca să-și asume responsabilitatea pentru sarcinile publice de interes local;⁴¹
- contribuie la îmbunătățirea calității birocrației locale și regionale, încurajează creșterea profesionalismului oficialilor locali, fapt care amplifică potențialul organizațional al autorităților puterii publice regionale și locale;⁴²
- contribuie la apropierea deciziei de populația locală, luarea unor decizii mai adecvate necesităților vieții locale;
- contribuie la accelerarea dezvoltării locale prin încurajarea autorităților puterii locale și a colectivităților locale și regionale să adopte inițiative pentru acțiuni necesare și reglementări pentru beneficiile lor;
- contribuie la însăși creșterea autorității puterii locale datorită responsabilităților și sarcinilor asumate. Fiind instituțiile cele mai apropiate de cetățeni, autoritățile locale și regionale cunosc necesitățile lor, se află în poziția cea mai avantajoasă pentru a le defini și răspunde la acestea;
- contribuie la o mai bună coordonare și conlucrare a nivelurilor de realizare a puterii publice;
- eficientizează nivelul local de exercitare a puterii publice atât din punct de vedere al costurilor, cât și din punct de vedere al calității și apropiерii de populația locală a serviciilor publice oferite;⁴³
- contribuie la asigurarea controlului democratic la nivel subnațional, oferind posibilitatea unui control eficient în fiecare sferă și în fiecare colectivitate locală și regională;
- contribuie la creșterea raționalității, eficienței și eficacității activității autorităților publice la toate nivelurile de realizare a puterii publice;
- autoritățile deliberative și executive ale puterii locale sunt alese de populația locală, pentru care probabilitatea de a-i alege în cunoștință de cauză sporește, iar în cazul în care aleșii local nu corespund așteptărilor, pot să-i sanctioneze prin nerealegere, sau referendum (în cazul primarului);

⁴¹ Descentralizare si Autonomie Locală: Modele europene pentru Republica Moldova. Chișinău: Epigraf, 2012, p. 54.

⁴² Falleti T.G. Decentralization and Subnational Politics in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 36.

⁴³ Avizul Comitetului Regiunilor privind descentralizarea în Uniunea Europeană și rolul autonomiei locale și regionale în elaborarea și punerea în aplicare a politicilor UE. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C139 din 17.05.2013.

- aleșii locali răspund în mod direct în fața corpului electoral;
- alegerea sau numirea funcționarilor publici, pe un termen limitat, înlătură în măsură mai mare fenomenele biocratice și rutiniere în activitatea locală, aducând de fiecare dată un suflu nou în gestionarea treburilor locale;⁴⁴
- permite promovarea participării cetățenești la nivel local și implicarea activă în gestionarea intereselor fiecărei colectivități locale;
- oferă posibilitatea de a crește motivația atât a populației locale, cât și a autoritaților locale.

Din perspectiva autoritaților puterii statale avantajele descentralizării sunt următoarele:

- scutește autoritațile publice statale de povara unor funcții excesive, ceea ce are drept efect sporirea eficienței în realizarea funcțiilor rămase în gestiune;
- contribuie decisiv la reducerea disparităților economice și sociale, fapt care diminuează impactul negativ al exodului rural din regiunile sărace către aglomerările urbane și al migrării;
- contribuie la sporirea responsabilității autoritaților puterii publice. J. M. Cohen și St. B. Peterson menționau că există patru resurse importante de promovare a responsabilității în sistemele administrative: controlul politic, legile, competiția și mecanismele administrative, iar printre cele mai importante mecanisme administrative fiind: profesionalismul, stimulentele și sistemele de monitorizare;⁴⁵
- experiența statelor care au descentralizat puterea publică ne arată că în condițiile aplicării descentralizării, repartizarea la nivel local a veniturilor și cheltuielilor a avut drept urmare sporirea lor, fapt care a generat schimbări pozitive și la nivel macroeconomic;⁴⁶
- descentralizarea conduce direct la dispariția progresivă a hotarelor dintre complexitatea și interdependența sectoarelor public și privat;⁴⁷

⁴⁴ Dumitrescu Cr., Sărăcăcianu H. Descentralizarea în administrația publică. Craiova: Editura SITECH, 2010, p. 12.

⁴⁵ Cohen J. M., Peterson St. B. Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance. <http://www.cid.harvard.edu/hiid/582.pdf> (accesat la 14.03.2014).

⁴⁶ Понкин И.В. Общая теория публичного управления. Избранные лекции. Москва: РАНХиГС, 2013, с. 72.

⁴⁷ Vargas-Hernández J.G. Descentralización política y administrativa como mecanismos de gobernabilidad. In: Revista Brasiliense de Pós-Graduação em Ciências Sociais, nr. 10, 2011, p. 68.

2. Distribuirea atribuțiilor între nivelurile teritoriale ale puterii publice

- descentralizarea furnizării garanțiilor sociale permite de a depăși obscuritatea și anonimatul sistemului public de asistență socială;⁴⁸
- pentru R. Moldova, care are drept scop strategic aderarea la Uniunea Europeană, descentralizarea poate contribui în mod substanțial la însușirea mai rapidă a acquis-ului comunitar și la realizarea prevederilor Acordului de Asociere.

În concluzie, notăm că descentralizarea puterii publice, cu condiția aplicării corespunzătoare, include un set semnificativ de caracteristici pozitive, care demonstrează fezabilitatea conceptului.

Analizând problema eventualelor dezavantaje ale descentralizării, vom susține că literatura de specialitate a evidențiat legătura strânsă existentă între regimul politic și descentralizare. Descentralizarea administrativă influențează atât în plan negativ, cât și sub aspectul pozitiv asupra autonomiei și a eficienței activității autoritaților puterii locale, aceasta fiind dependentă, în mare măsură, de „particularitățile politicii statului realizate în domeniul respectiv”.⁴⁹ Din această perspectivă, subscrim demersului economistului R. Prud'homme de a cerceta minuțios efectele negative ale descentralizării, în speranța că o mai bună înțelegere a pericolelor sale vor contribui la o aplicare mai înțeleaptă a programelor de descentralizare.⁵⁰

Descentralizarea, potrivit opiniei lui K. Davey, reprezintă un proces complex și controversat, implicând decizii dificile, fie politice, fie tehnice (ori din ambele puncte de vedere), cum ar fi, stabilirea structurii teritoriale a administrației intermediare. Acest proces necesită o reconciliere a intereselor contradictorii, de exemplu, dintre responsabilitățile la nivel național și libertatea locală de acțiune în managementul unor servicii, precum învățământul. Procesul solicită pregătiri tenace, cum ar fi elaborarea unor formule adecvate de egalizare sau a unui cadru funcțional de partajare a cheltuielilor intermunicipale.⁵¹ În același timp, descentralizarea comportă anumite riscuri. Printre riscurile evidente ale descentralizării, K. Davey menționa următoarele: a) diferențele dintre standardele serviciilor publice, unde se doresc sau uniformitatea, sau egalitatea de şanse; b) neglijarea

⁴⁸ Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс. Т. 1. Москва, Изд-во РАГС, 2011, с. 426-427.

⁴⁹ Falleti T.G. Op. cit., p. 36-37.

⁵⁰ A se vedea: Prud'homme R. Op. cit., p. 201-220.

⁵¹ Davey K. Descentralizarea în țările Europei Centrale și de Est: obstacole și oportunități. În: Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europa Centrală și de Est. Ch.: Ed.: „TEHNICA-INFO”, 2004, p. 39.

intereselor naționale; c) interferența politică excesivă în procesele care ar trebui să fie imparțiale; d) jurisdicțiile teritoriale ale autorităților puterii locale ar putea să fie prea mici pentru zonele acoperite de servicii sau angajarea expertizei suficiente: însă nici unul dintre aceste motive nu este neapărat insurmontabil, cooperarea intercomunală, delegarea funcțiilor la niveluri mai mari sau contractarea serviciilor poate să depășească punctele slabe ale jurisdicțiilor mici. Disparitatele regionale sau locale pot fi depășite prin mecanisme de egalizare financiară.⁵²

În statele postsovietice, unde au existat și există în continuare două tendințe antagoniste, care au influențat și vor influența pe termen mediu procesele de descentralizare, situația rămâne, în linii mari, destul de complicată. După căderea regimului comunist, mulți oameni au detestat sistemul administrativ hipercentralizat împotriva căruia au luptat. Aceasta a fost o tendință care la anumite etape și-a spus cuvântul. În același timp, sistemul sovietic și-a lăsat amprenta asupra sistemului instituțional, per ansamblu, și asupra personalității, abilităților profesionale a funcționarilor publici cu care a trebuit să conlucreze noile guverne. Pentru mulți dintre acești funcționari, împovărați de experiența profesională în sistemul administrativ sovietic, a fost mult mai agreabilă și mai firească eficiența sistemului birocratic centralizat, subordonat și controlat total din centru. Anume astfel se explică tendința comportamentală bazată pe credința în eficiența sistemului centralizat, una dintre principalele piedici în realizarea descentralizării fiind legată de „limitarea capacitatii localităților de a prelua sarcinile și responsabilitățile”.⁵³

Mai mult decât atât, în afară de problemele inerente perioadei de tranziție există probleme asociate descentralizării în sine. În condițiile în care puterea este transferată funcționarilor care mai mult sunt ghidați de satisfacerea propriilor interese decât de asigurarea bunăstării generale, descentralizarea puterii publice poate contribui la amplificarea nivelului corupției în țară și facilita abuzul de putere de către funcționari. Această realitate sugerează expres ca descentralizarea să fie însotită de mecanisme necesare pentru asigurarea responsabilității, cum ar fi existența mass-mediei locale echidistante, societății civile și mecanismelor de supraveghere imparțială a puterii centrale.

⁵² Idem, Servicii locale. <http://www.descentralizare.gov.md/doc.php?l=ro&idc=394&id=710&t=/CE-ESTE-DESCENTRALIZAREA/Biblioteca-descentralizarii/Publicatii-informative/Servicii-Locale> (accesat la 05.08.2017).

⁵³ Voican M. Cum facem descentralizarea. În: Caietul științific, nr. 11, 2009, p. 566.

Mulți specialiști indică și asupra problemei descentralizării fiscale, care nu se realizează, în mod necesar, concomitent cu descentralizarea puterii: anumite țări, descentralizând puterea publică, continuă să mențină controlul fondurilor de la centru, făcând entitățile locale incapabile de a servi în mod adecvat constituenții acestora. Totodată nu este mai puțin adevărat că un centru generos poate să mențină colectivitățile locale dependente de generozitatea sa și incapabile să genereze venituri locale, fapt care ar putea să le facă nepopulare în fața populației locale. Alte probleme apar datorită slăbiciunii noilor structuri descentralizate, lipsei de funcționari competenți și a personalului din mai multe localități ori lăcomiei lor și setei de putere. Descentralizarea este un mijloc de a responsabiliza guvernarea și a o muta mai aproape de oameni. Cu toate acestea, aşa cum o demonstrează evoluția proceselor de descentralizare în multe țări ale lumii, acest lucru nu este o stradă cu sens unic, populația ajungând la noile politici de descentralizare prin propriile lor cerințe și lupte.⁵⁴

În literatura de specialitate au fost elucidate diferite aspecte vizând anumite capcane, pericole și dezavantaje ale descentralizării. În rezultatul sintetizării diferitor date privind aspectele negative ale descentralizării, am elaborat o listă cu eventualele limitări și riscuri care le comportă descentralizarea puterii publice:

- descentralizarea nu prezintă o garanție a consolidării regimului politic. Cu toate afirmațiile că una dintre funcțiile descentralizării ar fi consolidarea legitimității regimului politic, realizarea reformei de descentralizare a puterii publice nu garantează întotdeauna o consolidare a legitimității regimului politic;⁵⁵

- descentralizarea poate contribui la creșterea nejustificată a influenței elitelor locale asupra resurselor disponibile. Aceasta devine o preocupare deosebită când birocracia centrală tehnocratică este înlocuită de un sistem local sub influența necontrolată a unei elite locale. Programele și serviciile pot fi „capturate” de elitele economice și politice la nivel local, care își pot promova propriile beneficii.⁵⁶ Deși descentralizarea poate contribui la adaptarea programelor

⁵⁴ Cariño L.V. Decentralization in Southeast Asia. In: Encyclopedia of Administration and Public Policy. Ed. By J. Rabin. Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2005, p. 77.

⁵⁵ Haldenwang Ch. Hacia un concepto politológico de la descentralización del estado en América Latina. In: Revista EURE, nr. 50, 1990, p. 75-76.

⁵⁶ Foster E., Glennester R. Impact of Decentralization on Public Services: Evidence to Date. In: Decentralization, Democracy, and Development: Recent Experience from Sierra Leone / Ed. by Y. Zhou. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009, p. 74; Rondinelli D.A. Overview of Decentralization in Developing Countries. Washington. D.C., 1986. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABL967.pdf (accesat 28.02.2016).

sociale la condițiile locale, este susceptibilă de a fi capturată de către elită, adică beneficiile obținute să fie deviate de la oameni care au nevoie la clientela elitei politice locale. Acest lucru aduce prejudicii celor săraci, celor cu statut social nefavorabil, iar asta denotă, adesea, că descentralizarea nu diminuează sărăcia.⁵⁷

Procesul de descentralizare trebuie să fie însotit de delimitarea clară a intereselor politice de cele corporatiste și comerciale. Există mai multe situații când oamenii de afaceri sau afaceriștii locali capătă influență politică în autoritățile puterii locale și, respectiv, aceste autorități influențează procesele economice locale, favorizând sau defavorizând agenții economici. Predominarea acestor practici subminează democrația și echitatea socială.

În general, este acceptată ideea că descentralizarea poate amplifica participarea publică la nivel local. Însă uneori este atestată situația când la nivel local doar un mic grup privilegiat al elitei locale ajunge să participe și să influențeze viața publică locală, urmărind realizarea intereselor înguste, individuale sau de grup. În acest caz, schimbarea unui „tiran” central cu unul local nu va avea ca rezultat elaborarea politicilor de creștere a bunăstării populației. Pentru a se asigura că descentralizarea nu este în beneficiul unor „elite locale” trebuie să existe un stat puternic și o societate civilă consolidată;⁵⁸

- *descentralizarea poate accentua disparitățile regionale:* dat fiind că încurajează autoritățile puterii statale să trateze toate colectivitățile regionale și locale într-un mod egal, acest lucru poate submina capacitatea administrației de redistribuire între colectivitățile teritoriale bogate și cele sărace, poate conduce la o mai mare inechitate în distribuirea resurselor și serviciilor;⁵⁹
- *descentralizarea poate reduce din calitatea serviciilor publice.* Capacitatea de implementare și abilitățile tehnice pot fi limitate la nivelurile inferioare a administrației, descentralizarea ar putea reduce, astfel, calitatea serviciilor publice, în special în domeniile în care abilitățile tehnice sunt importante;
- *descentralizarea poate contribui la diminuarea gradului de autonomie a autorităților puterii locale.* Dacă descentralizarea este realizată fără transferul de resurse financiare, aceasta poate avea drept efect diminuarea gradului de autonomie a autorităților puterii publice locale. În același timp, autoritățile locale pot să fie organizate insuficient de puternic ca să participe efectiv în luarea deciziei sau să protejeze interesele colectivităților locale;

⁵⁷ Crook R., Manor J. Democratic Decentralization. Working Paper. Washington, D.C.: World Bank, 2000, p. 24. <http://ieg.worldbank.org/Data/reports/democratc.pdf> (accesat la 05.08.2017).

⁵⁸ Chiriac C. Op. cit., p. 15.

⁵⁹ Foster E., Glennester R. Op. cit., p. 74.

2. Distribuirea atribuțiilor între nivelurile teritoriale ale puterii publice

- descentralizarea poate diminua responsabilitatea și eficiența activității autorităților puterii statale. Uneori descentralizarea reprezintă un procedeu folosit de autoritățile centrale pentru a se debarasa de povara problemelor, a căror soluționarea necesită efort suplimentar și timp ori pe care nu sunt capabile să le soluționeze. Descentralizarea poate favoriza birocratizarea excesivă a autorităților publice, motivată de complexitatea sarcinilor reformei de descentralizare a puterii publice;
- descentralizarea nu contribuie esențial la consolidarea capacitatii financiare a statului prin mobilizarea resurselor locale și nici nu asigură creșterea economică;⁶⁰
- descentralizarea poate crea instabilități macroeconomice: ca regulă generală, este menită să genereze eficiență, dar nu se întâmplă în toate cazurile, nu este un panaceu de remediere a tuturor problemelor socioeconomice și politice. Mai mult, poate crea instabilități macroeconomice și pune în pericol însăși unitatea națională în cazul în care nu este aplicată în mod corect.⁶¹ În aspectul gestionării patrimoniului și finanțelor, descentralizarea sporește numărul colectivităților subnaționale cu patrimoniu și buget propriu, fapt care îngreunează realizarea unui control eficient asupra utilizării bunului public și formării unei viziuni corecte, cât mai reale asupra finanțelor țării și avușiei naționale. În cadrul regimului descentralizat, acțiunea puterii centrale este mai îngreunată, deoarece nu în toate cazurile se racordează la interesele și acțiunile autorităților locale.⁶² De asemenea, poate favoriza apariția programelor și nucleelor de opozitie politică față de politicile autorităților statale.⁶³

Descentralizarea ar putea submina coeziunea națională, făcând oamenii să se identifice mai mult după regiunile lor, decât după națiunea lor.⁶⁴ Autonomia unor entități teritoriale, rezultată în urma descentralizării, poate deveni sursă a conflictelor economice, sociale, religioase ori culturale între entitățile cărora li s-a acordat autonomie sau între entitățile care beneficiază de autonomie și cele

⁶⁰ Crook R., Manor J. Op. cit., p. 24.

⁶¹ Firman T. Decentralization Reform and Local-Government Proliferation in Indonesia: Towards a Fragmentation of Regional Development. In: Review of Urban & Regional Development Studies. Jul-Nov, 2009, Vol. 21, Issue 2/3, p. 145.

⁶² Dumitrescu Cr., Sărăcăianu H. Op. cit., p. 13.

⁶³ Rondinelli D.A. Overview of Decentralization in Developing Countries. Washington. D.C., 1986, p. 5. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABL967.pdf (accesat 28.02.2016).

⁶⁴ Foster E., Glennester R. Op. cit., p. 74-75.

care nu au obținut acest statut. Poate recidiva, de asemenea, tendința unor entități teritoriale autonome de a se desprinde de statul unitar, tendință care poate să se transforme într-o sursă de conflicte, cu implicații grave.⁶⁵

Referitor la opiniile, potrivit cărora, descentralizarea poate pune în pericol unitatea națională, menționăm că prin încredințarea unor responsabilități autoritaților puterii locale în rezultatul descentralizării nu sunt puse la îndoială principiile statului unitar, deoarece acestor autoritați le este atribuită doar competența administrării afacerilor publice locale: descentralizarea în sine nu prezintă un fenomen care ar conține amenințări sau ar pune în pericol unitatea națională. Altele sunt pericolele care amenință coeziunea națională, precum excluderea economică și socială, adâncirea inegalității, separatismul teritorial, globalizarea economică. Prin definiție, globalizarea reprezintă un fenomen care trebuie să steargă hotarele, pe când descentralizarea, dimpotrivă, permite fiecarui colectivității teritoriale locale să-și definească identitatea;⁶⁶

- *descentralizarea nu contribuie la soluționarea problemelor sociale.* În multe țări, în pofida aplicării descentralizării, creșterea dezvoltării regionale s-a dovedit a fi destul de lentă, indicatorii sociali s-au agravat și practic, descentralizarea nu a încurajat în mod obligatoriu „dezvoltarea” și „democrația”, fiind rareori o strategie eficientă de reducere a sărăciei;⁶⁷
- *descentralizarea face prea puțin pentru a încuraja perspectivele de dezvoltare* pe un termen lung și pentru a ajuta la promovarea și stimularea reformelor;⁶⁸
- *descentralizarea nu este o soluție pentru depășirea problemei dezinteresului manifestat de funcționari și beneficiarii locali.* Funcționarii locali ori instituțiile pot fi ezitanți sau reticenți la luarea inițiativei în efectuarea funcțiilor descentralizate.⁶⁹ Mai ales în localitățile mici, este destul de complicat de a încadra specialiști bine pregătiți în autoritațile puterii locale, care să facă față, în mod eficient, responsabilităților conferite puterii locale prin descentralizare. Astfel, descentralizarea riscă să fie compromisă de un personal administrativ incompetent, ales sau numit pe „plan local”, prin săvârșirea unor abuzuri de către funcțio-

⁶⁵ Dabu V. Drept constituțional și instituții politice. București: Ed. SNSPA, 2005, p. 67-68.

⁶⁶ Savy R., Pauliat H., Senimon M. The Process of Decentralisation in Europe. In: The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe. Palgrave Macmillan, 2017, p. 3.

⁶⁷ Firman T. Op. cit., p. 146.

⁶⁸ Crook R., Manor J. Op. cit., p. 24.

⁶⁹ Rondinelli D.A. Op. cit., p. 5.

narii cărora li s-au încredințat prerogative de conducere administrativă pe plan local și care nu pot fi controlați temeinic de la centru. Formele de control cetățenesc au uneori caracter formal (în cazul în care există), sunt coruptibile ori nu sunt eficiente; spre exemplu, pentru un primar incompetent sau irresponsabil, nu există un șef care până la alegerile locale să-l sanctioneze pentru abaterile sale, aspect ce poate influența serios eficiența în activitatea sa;⁷⁰

- *descentralizarea sporește riscul politicizării autorităților puterii locale.* Alegerea autorităților descentralizate „introduce în administrația locală politica de partid, care acaparează și viciază totul. Lipsa de competență și de răspundere, demagogia și servilismul sunt cele mai mari inconveniențe ale acestui mod de recrutare a autorităților descentralizate”.⁷¹

Acestea sunt unele pericole, riscuri și dezavantaje depistate în decursul realizării reformelor de descentralizare în diferite state și, evident, pot apărea sau manifesta și în procesul desfășurării reformei descentralizării puterii publice în R. Moldova. Studierea și cunoașterea lor vor permite decidenților politici și reformatorilor autohtoni să evite problemele elucidate supra.

În pofida dezavantajelor, inconveniențelor și a riscurilor enumerate, descentralizarea întrunește destule virtuți pentru a face posibilă atingerea obiectivelor primordiale de dezvoltare a societății. Experiența statelor contemporane denotă că descentralizarea puterii publice deține un mare potențial privind îmbunătățirea capacitaților de dezvoltare a colectivităților teritoriale subnaționale, evident, în cazul în care s-a desfășurat în urma unei fundamentări științifice, planificări riguroase, coordonării eficiente și aplicării stricte a legii.

2.2. Contextul și particularitățile mecanismului distribuirii atribuțiilor între nivelurile puterii publice

Constituțiile mai multor state conțin stipulați ce vizează distribuirea responsabilităților între nivelurile puterii publice, deși nu este mai puțin adevărat că nu întotdeauna într-o manieră plenară, exhaustivă. În general, distribuirea responsabilităților expusă într-o lege supremă presupune numai evidențierea pozițiile esențiale și, prin urmare, necesită să fie completată cu stipulați prevăzute de legislație, iar în anumite cazuri, de regulamentele de punere în

⁷⁰ Dabu V. Op. cit., p. 67.

⁷¹ Dumitrescu Cr., Sărăcăcianu H. Op. cit., p. 13.

aplicare și jurisprudența instanțelor competente a unei instanțe constituționale, administrative sau a altor instituții de drept.⁷² În organizarea teritorială a puterii publice este necesar de pornit nu de la scheme și tipologii, ci de la gradul de descentralizare a responsabilităților și a resurselor. În sistemul contemporan al instituțiilor democratice care funcționează în baza principiului fundamental al separării puterilor în stat, atât pe orizontală (cele trei ramuri), cât și pe verticală, prezumând descentralizarea puterii publice, puterea statală ar trebui să definească doar domeniul de acțiune și limitele competenței fiecărui nivel de putere publică. Democrația într-o societate modernă, susține V. Ostrom, „se bazează pe o varietate de colectivități care funcționează ca entități autonome și se bazează pe sprijinul și pe asistența mecanismelor care funcționează concomitent și parțial, se suprapun”.⁷³ De fapt, guvernanța pe mai multe niveluri, după cum se menționează în Avizul Comitetului Regiunilor din 17 mai 2013, garantează cooperarea tuturor nivelurilor de guvernare și administrare în cadrul exercitării atribuțiilor acestora și al procesului de luare a deciziilor. Astfel, subsidiaritatea și guvernanța pe mai multe niveluri merg mâna în mâna cu o autonomie locală și regională consolidată.⁷⁴

În ceea ce privește instituționalizarea și funcționarea puterii publice prin separarea ei „pe verticală”, lucrurile nu sunt simple, atât în teorie, cât și în activitatea practică. Trebuie de menționat faptul că în diferite state, atât unitare, cât și federative, problemele delimitării verticale a puterii publice sunt soluționate în baza concepției delimitării puterii după sferele de competență care le sunt atribuite colectivităților teritoriale publice. Vom nota că există variații majore în distribuirea atribuțiilor între puterea statală și puterea locală, situație care face cam dificilă identificarea unor principii orientative în materie de distribuire a atribuțiilor între autoritățile puterii statale și cele ale puterii locale. În aceeași ordine de idei, pot fi specificate doar anumite argumente comune, numite de K. Davey „motive standard privind transferarea atribuțiilor către autoritățile regionale sau locale”. Acestea sunt: a) avantajul

⁷² Étude sur la répartition des pouvoirs entre l'Union européenne, les États membres et les collectivités régionales et locales, p. 11-12. http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Study-Division-Powers/Etude-repartition-des-pouvoirs_FR.pdf (accesat la 05.08.2016).

⁷³ Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. Москва: Арина, 1993, с. 69.

⁷⁴ Avizul Comitetului Regiunilor privind descentralizarea în Uniunea Europeană și rolul autonomiei locale și regionale în elaborarea și punerea în aplicare a politicilor UE. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C139 din 17.05.2013.

deciziilor la nivelul local în adaptarea serviciilor la condițiile și preferințele locale, b) abilitatea de gestionare a resurselor locale, inclusiv privind impozitivele, cunoștințele și responsabilitățile sociale, c) posibilitatea de inovare, cu existența numai a riscurilor locale, dar cu potențiale beneficii naționale, d) responsabilitate mărită, datorită presunției locale asupra funcționarilor de a adopta un tip de comportament onest, echitabil, receptiv, eficient, e) posibilitatea de coordonare a serviciilor și investițiilor cu clientela (de exemplu: bâtrâni) sau în rezolvarea unor probleme comune (de exemplu: șomajul), f) eficiența economiilor din folosirea comună a serviciilor (birouri, personal, echipament).⁷⁵

Este evident faptul că în condițiile democratizării relațiilor sociale, autonomia puterii locale față de sistemul autoritaților puterii statale are, într-o mare măsură, un caracter relativ și declarativ în foarte multe cazuri, din cauza că orice stat care se pretinde a fi civilizat și democratic stabilește *de iure* și *de facto* limitele ei de acțiune. În același timp, ar fi incorrect să vorbim despre separarea și, cu atât mai mult, de izolarea puterii locale față de autoritațile puterii statale, fiindcă în acest caz este pasibil ca statul să se descompună. Anume din aceste considerente autoritațile puterii locale soluționează exclusiv probleme de importanță locală, în baza și în conformitate deplină cu legile și alte acte normative adoptate de autoritațile competente ale puterii statale. Autoritațile puterii locale ca exponente ale colectivităților teritoriale locale și intermediare reprezintă nivelurile primar și intermediar ale sistemului de organizare și funcționalitate a puterii publice în stat, delimitată „pe verticală”.

Prin redistribuirea responsabilităților se urmărește, de asemenea, promovarea unui concept nou de acțiune publică pentru a spori eficiența. Prin transferarea de la stat către autoritațile locale a unui număr anumit de atribuții, se urmărește a se defini și nivelul de exercitare a puterii publice care va exercita aceste atribuții în modul cel mai eficient. Acest obiectiv se reflectă direct în metoda adoptată pentru a efectua transferul de atribuții, transferurile date fiind definite în funcție de scopul principal al fiecărui nivel de exercitare a puterii publice. Din această perspectivă este bine să fie avute în vedere, pentru fiecare grupă de atribuții, care este autoritatea publică cel mai bine plasată pentru a le exercita, având în vedere, mai ales, dimensiunile geografice ale colectivității teritoriale, experiența în domeniul respectiv și resursele materiale și umane disponibile. În plus, atunci când o autoritate publică are vocația să-și asume o anumită atribuție, principiul adoptat ar trebui să fie de a-i încredința

⁷⁵ Davey K. Servicii locale. <http://www.descentralizare.gov.md/doc.php?l=ro&idc=394&id=710&t=/CE-ESTE-DESCENTRALIZAREA/Biblioteca-descentralizarii/Publicatii-informativ/Servicii-Locale> (accesat la 05.08.2017).

toate sarcinile aferente acestei atribuții. Dar, pentru a dezvolta un astfel de cadru referitor la distribuirea responsabilităților, este nevoie de timp, de fermitate și determinare politică.

Dat fiind că este aproape imposibil de a găsi termeni, aflați deja în uz, care să nu fie „marcați de o doză mare de ambiguitate”,⁷⁶ vom anticipa abordarea subiectului vizând distribuirea responsabilităților între nivelurile de exercitare a puterii publice cu unele precizări terminologice pe marginea noțiunilor „autoritate publică” și „competență”.

Dacă statului i se recunoaște dreptul originar de exercitare a administrației publice, susține E. Bălan, doctrina și practica recunosc că aceasta poate fi exercitată și de colectivitățile locale, prin instituții publice proprii, constituite deliberat în acest scop.⁷⁷ Interesele și necesitățile colectivităților locale nu pot fi mai bine cunoscute și mai eficient soluționate decât de propriile lor autorități publice.

Termenul „autoritate” provine de la latinescul „auctoritas”, care derivă de la „augere”, ce înseamnă „a crește”, „a spori”, „a consolida”,⁷⁸ pe când sintagma „autoritate publică” semnifică totalitatea formelor structurale menite să exercite prerogative de putere publică, atât la nivelul statului, cât și la nivelul colectivității locale.⁷⁹ Totodată, sintagma „autoritate a administrației publice” reprezintă o „structură organizațională abilităță cu personalitate de drept public care este fondată și desfășoară activitatea sa funcțională potrivit Constituției și legii, pentru organizarea executării și executarea în concret a legii”.⁸⁰ „Autoritatea administrativă” este o structură autonomă, investită cu personalitate juridică și supusă regimului juridic de drept public.⁸¹

Legiuitorul autohton în textul *Legii nr. 158 din 04.07.2008* definește „autoritatea publică” ca fiind orice structură organizatorică sau organ, instituite prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public. *Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006* (art.1) definește „autoritățile administrației publice locale” în următoarea manieră: a) „autorități ale administrației publice locale de nivelul întâi – autorități publice luate în ansamblu, care sunt constituite și

⁷⁶ Dahl R.A. Poliarhiile. Participare și opozitie. Iași: Institutul European, 2000, p. 18.

⁷⁷ Bălan E. Elemente de drept administrativ. București: Trei, 1999, p.15-16.

⁷⁸ Dincă Dr. V. Sistemul administrativ românesc: inspirație franceză și adaptare autohtonă. București: Editura Economică, 2012, p. 27.

⁷⁹ Vedinaș V. Drept administrativ. Ediția a VII-a. B.: Ed. Universul Juridic, 2012, p. 328.

⁸⁰ Alexandru I. Tratat de administrație publică. București: Ed. Universul Juridic, 2008, p. 291.

⁸¹ Popa E. Noțiunea de autoritate administrativă. În: Dreptul, nr. 3, 1992, p. 33.

2. Distribuirea atribuțiilor între nivelurile teritoriale ale puterii publice

activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului) pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor colectivităților locale; b) autorități ale administrației publice locale de nivelul al doilea – autorități publice luate în ansamblu, care sunt constituite și activează pe teritoriul raionului, mun. Chișinău, mun. Bălți, unității teritoriale autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor și pentru soluționarea problemelor populației unității administrativ-teritoriale respective”.

Potrivit prevederilor art. 5 al *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006*, intitulat impropriu „subiecții autonomiei locale”, autoritățile puterii locale înglobează consiliile locale și raionale, ca autorități deliberative, primarii și președinții de raioane ca autorități executive. În articolul respectiv nu sunt menționate autoritățile deliberative și executive ale „unității teritoriale autonome cu statut juridic special”. Acestea sunt reflectate în textul constituțional, care în art. 111, alin. 3 prevede expres că „în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia activează organe reprezentative și executive potrivit legii”. *Legea nr. 344-XIII din 23.12.94* care reglementează „statutul juridic special” al acestei autonomii prevede că „autoritatea reprezentativă a Găgăuziei este Adunarea Populară, investită cu dreptul de a adopta acte normative, în limitele competenței sale” (art.7). Totodată, organul executiv permanent al Găgăuziei este Comitetul executiv (art.16), persoana oficială supremă a Găgăuziei este Guvernatorul (Bașkanul) căruia i se subordonează „toate autoritățile administrației publice ale Găgăuziei” (art.16).

În acest context, menționăm că în literatura de specialitate frecvent este folosită sintagma „autorități subnaționale”, care în viziunea Comitetului Regiunilor include autoritățile locale și regionale.⁸² În cazul R. Moldova, „autoritățile administrației publice locale de nivelurile I și II” (inclusiv autoritățile reprezentative și executive ale Găgăuziei) pot să fie încadrate generic în sintagma „autorități subnaționale”. Articolul 10 al *Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006* prevede că autoritățile publice locale își desfășoară activitatea în domeniile stabilite de *Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006*, dispunând în acest scop de „competențe depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nici o autoritate publică, decât în condițiile legii”.

Autoritățile administrației publice locale, în exercitarea atribuțiilor lor, sunt competente să adopte acte normative, în condițiile legii. În sensul *Legii nr. 317-XV din 18.07.2003* (art. 2), „act normativ” este „actul juridic emis de către

⁸² Avizul Comitetului Regiunilor privind descentralizarea în Uniunea Europeană și rolul autonomiei locale și regionale în elaborarea și punerea în aplicare a politicilor UE. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C139 din 17.05.2013.

Guvern, de alte autorități ale administrației publice centrale și locale în temeiul normelor constituționale și legale, care stabilește reguli obligatorii de aplicare repetată la un număr nedeterminat de situații identice". Articolul 13, alin. 1 al Legii citate prevede că „autoritățile administrației publice centrale, autoritățile și instituțiile publice autonome, autoritățile unităților teritoriale autonome cu statut juridic special, alte autorități ale administrației publice locale emit, în condițiile legii, acte normative (ordine cu caracter normativ, regulamente, instrucțiuni, reguli, hotărâri, decizii, dispoziții și alte asemenea acte)”. Însă Legea nu specifică în mod expres ce acte emite fiecare dintre autoritățile menționate. *Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006* clarifică situația, stipulând în mai multe articole că organele deliberative colegiale (consiliile sătești (comunale), orașenești (municipale), raionale) adoptă decizii, iar primarul și președintele de raion în calitatea lor de autorități unipersonale sunt în drept să emită dispoziții. Actele normative adoptate sau emise de autoritățile puterii locale privesc organizarea executării și executarea legii, de unde rezultă că se află în raport de subordonare față de lege, legalitatea fiind o condiție esențială pentru valabilitatea lor. Stabilirea legalității unui act normativ solicită direct analiza: a) competenței materiale, înțeleasă ca grad de întindere a atribuțiilor; b) competenței teritoriale, în sensul cadrului teritorial în care se execută atribuțiile de către o autoritate publică și c) competenței personale, în sensul atribuțiilor care revin unei persoane ce ocupă o anumită funcție.⁸³ În același timp, legea nu stabilește și nu poate stabili în mod exhaustiv situațiile și acțiunile pe care trebuie să le întreprindă autoritățile locale. Anume din aceste considerente, legea oferă o anumită discrepanță autorităților publice în exercitarea prerogativelor sale,⁸⁴ disponând de dreptul de inițiativă în domeniile lor de competență și având posibilitatea de a aprecia (in)oportunitatea adoptării/emiterii actelor normative. Pentru a evita abuzul de putere, oportunitatea trebuie să fie încadrată în limitele legii și circumscrisă valorilor democratice ale societății contemporane.

Referitor la noțiunea „competență”, în literatura de specialitate nu există o unitate de opinii, fiind tratată fie ca „un ansamblu de atribuții, prevăzute de lege”, fie ca o „aptitudine legală” care reprezintă „dreptul și, totodată, obligația prevăzută de lege de a desfășura o anumită activitate” ori „capacitatea atribuită unui organ în vederea îndeplinirii unei sarcini legale”.⁸⁵ În legislația

⁸³ Alexandru I. et. al. Drept administrativ. București: Editura Economică, 2002, p. 266.

⁸⁴ Ciobanu D. Introducere în studiul dreptului. București: Hiperion XXI, 1992, p. 192.

⁸⁵ A se vedea: Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. I, Ed. a 4-a rev. București: All Beck, 2005, p. 278; Santai I., Tabără V. Administrație publică. Sibiu: Tecno Media, 2010, p. 26; Trăilescu A. Tratat elementar de drept administrativ. București: ALL BECK, 2002, p. 75; Vedinaș V. Drept administrativ. Ediția a VII-a. București: Ed. Universul Juridic, 2012, p. 239.

R. Moldova noțiunea „competențe” (legiuitorul moldovean a optat, impropriu, pentru folosirea noțiunii la plural) este definită în art. 1 al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006* drept „ansamblul de drepturi și obligații ale autorităților publice locale în domeniile de activitate care le sunt stabilite”.

În spațiul administrativ european, dar și în lucrările științifice dedicate elucidării aspectelor distribuirii puterii publice la diferite niveluri atestăm o varietate de noțiuni și abordări conceptuale care diferă de la un stat la altul. Terminologia și semnificațiile atribuite în limbi diferite și în state cu sisteme administrative diferite provoacă înțelegerea eronată a conceptelor, cu predilecție ce ține de noțiunea „competență”. Astfel, ambiguitatea substantivului francez „compétence”, dar și a numeroaselor sale echivalente europene, este evidentă din înseși modalitățile în care este folosit acest cuvânt, utilizat în mod frecvent pentru a desemna o putere (atunci când se face referire la puterea legislativă, de exemplu), dar și pentru a defini subiectul căruia îi aparține această putere (de exemplu, art. 72, alin. 3 din Constituția franceză, care prevede că autoritățile locale și regionale „dispun de puterea de reglementare pentru exercitarea competențelor ce le revin” sau să desemneze autoritatea de a acționa (ca la articolul 72-1): „alegătorii din fiecare colectivitate teritorială pot să solicite ca adunarea deliberantă a respectivei colectivități să treacă pe ordinea de zi un subiect ce ține de competența sa”).⁸⁶ În Regatul Unit, legea se referă întotdeauna la „funcție”, „putere”, „responsabilitate” și indică obiectul căruia i se aplică această putere (Local Government Act 2000),⁸⁷ dar nu facilitează utilizarea pe scară largă a termenilor „responsabilitate” și „competență”. „Funcția” se referă întotdeauna la un anumit aspect, „responsabilitatea” indică o obligație, pe când „puterea” – o posibilitate. „Funcția” este un concept general și se referă la un aspect care poate fi tratat fie printr-o „putere”, fie printr-o „responsabilitate”. Prin urmare, termenul „putere” este, într-un fel, oarecum ambiguu, în funcție de contextul utilizat. Pluralul „puteri” este similar cu sensul „competențelor” franceze și denotă o putere combinată cu materia și subiectul ei.⁸⁸

⁸⁶ Constitution de la République française. <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp> (accesat la 19.11.2017).

⁸⁷ Local Government Act 2000. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/pdfs/ukpga_20000022_en.pdf (accesat la 17.09.2017).

⁸⁸ Local authority competences in Europe. Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=EPR/Competence/2007&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864 &BackColorLogged=FDC 864&direct=true#P220_37821 (accesat la 23.08.2017).

Este preferabil să se facă distincția între cuvintele franceze „*pouvoir*” și „*compétence*”, dat fiind că primul implică autoritatea de a acționa aşa cum rezultă din Constituție și legislație, în timp ce al doilea termen se referă la subiectul care aplică această autoritate (în astfel de caz poate fi, de asemenea, numit „funcție” în limba engleză) și/sau cadrul de acțiune în care se exercită această autoritate (caz în care poate fi, de asemenea, numit „competență” în limba engleză, ca în art. 4.2 din *Cartă*). Termenul englez „functions” (*compétences*) este folosit pentru a desemna lucruri sau probleme care fac obiectul puterii să acționeze, pe când cuvântul „power” (*compétence*) este folosit la singular sau plural pentru a da o idee generală a domeniului său de aplicare legală, pentru a reflecta limitele în care autoritatea care deține această putere deține dreptul de a acționa.⁸⁹ „Powers” (la fel ca în art. 4.4 și 4.5 din *Cartă*) și „functions”, reflectând cele două sensuri ale cuvântului francez *compérence(s)*, pot servi în calitate de bază pentru a compara competențele autoritatilor locale europene, ele exprimând legătura dintre diferitele elemente ale autonomiei locale. Puterea (*compérence*) prezintă în sine autoritatea legală (*authorisation*) care permite unei persoane recunoscută de dreptul public să acționeze cu un anumit scop sau pe un anumit subiect (funcție), folosind mijloacele prevăzute de lege. Din punct de vedere al activității publice, aceste probleme de terminologie sunt foarte ușor de explicat. O putere are importanță numai în raport cu obiectul asupra căruia se aplică, precum și pentru autoritatile locale, care, prin definiție, nu au competența de a decide problemele de competență, atribuirea competențelor presupunând alocarea simultană de funcții. Pe de altă parte, funcțiile atribuite ar fi inutile fără a defini competența legală și resursele financiare care permit autoritatilor locale să întreprindă măsuri în domeniile respective.

Rezumând aserțiunile prezentate, pledez pentru următoarele:

- trebuie să fie făcută o distincție între termenii „funcție” (*compérence*) și „putere”;
- puteri (*compérence*) în sensul strict al autoritatii există numai prin combinarea unei funcții (*compérence matérielle*) și puterilor sau responsabilităților (*pouvoirs*), pe care respectiva autoritate le poate aplica;
- funcțiile (*compérences*) nu pot fi analizate fără puteri sau fără responsabilități (*pouvoirs*), combinația dintre care determină gradul de libertate a autoritatii locale;
- prerogativele autoritatilor locale și regionale nu pot fi analizate izolat, trebuie examineate în contextul relațiilor cu autoritatile puterii

⁸⁹ Ibidem

2. Distribuirea atribuțiilor între nivelurile teritoriale ale puterii publice

statale: în practică distribuția funcțiilor este o partajare de puteri (atribuții), care pot să se refere la aspectele abordate sau puterile exercitate, sau ambele în același timp.

Analizând semnificațiile noțiunii, V. Vedinaș menționa că „...un concept nu trebuie definit prin el însuși, iar termenul competență se impune a fi utilizat la singular nu la plural”,⁹⁰ afirmație la care ne raliem. În context, menționăm că unii practicieni din autoritățile publice locale operează cu sintagma „competență deplină”, atribuindu-i un conținut impropriu. Este de precizat că, de fapt, „competență deplină” nu prevede în mod obligator că unui nivel de exercitare a puterii publice trebuie să i se acorde totalitatea unei responsabilități, cele mai multe atribuții majore fiind partajate. În acest sens, puterea locală nu este un element izolat, ci unul esențial într-un sistem construit în baza conceptului de cooperare între nivelurile de putere publică.

Generalizând opiniile și aspectele legate de conținutul și semnificația noțiunii „competență” propunem următoarea definiție a noțiunii: *competența autorităților publice reprezintă totalitatea drepturilor și a responsabilităților atribuite, realizate în mod autonom prin exercitarea prerogativelor de putere publică*.

În continuare vom examina problema domeniilor de responsabilitate ale autorităților publice locale cu referire, în mare parte, la experiența statelor europene. Necesitatea transferării resurselor și a atribuțiilor la nivelul local este dictată de un imperativ vital – consolidarea capacitaților și a potențialului autorităților puterii locale și regionale cu scopul de a oferi la nivelul local și regional un volum cât mai mare de servicii publice calitative. Pentru realizarea acestui obiectiv este nevoie de a crea un algoritm clar și simplu de delimitare a responsabilităților între nivelurile de exercitare a puterii publice. În literatură, mai ales în cea juridică, se acordă o mare atenție puterii publice, dar majoritatea lucrărilor sunt preocupate mai mult de problemele puterii statale. Analiza doar a unei forme a puterii publice, ruptă din contextul general al sistemului puterii publice, a organizației interne și funcționării ei, a relaționării cu alte tipuri de putere publică, prezintă mari dificultăți și nu reflectă plenar situația reală. Puterea statală ca formă a puterii publice nu trebuie să soluționeze problemele care pot fi rezolvate mult mai eficient de puterea locală. Drept criteriu de delimitare a atribuțiilor ar trebui să servească principiul subsidiarității, fiind interpretat în sensul de repartizare a atribuțiilor între autoritățile puterii statale și autoritățile puterii locale. Principiul este rareori prezentat explicit în constituțiile naționale, prevăzând că puterea locală trebuie să primească prerogativele pe care poate să le realizeze autonom și cu

⁹⁰ Vedinaș V. Drept administrativ. Ediția a VII-a. B.: Ed. Universul Juridic, 2012, p. 332.

cea mai mare eficiență, în comparație cu organele puterii statale. Pentru asigurarea funcționalității autorităților puterii locale, este necesar de a le acorda o sferă substanțială de responsabilități acoperite cu resursele necesare și a le asigura o protecție juridică adecvată.

În multe țări, autoritățile locale și regionale beneficiază de „clauza competenței generale”, în conformitate cu legislația sau cu principiile constituționale generale privind autoadministrarea. Există chiar o anumită extindere a ideii de competență generală. Acest lucru este caracteristic, în special, statelor din Sudul Europei, dar a fost introdus și în legislația suedeză, irlandeză și belgiană. În Polonia, legile din 1990 și 1998, au atribuit o competență generală diferitor autorități locale, puterea statală exercitând-și atribuțiile prevăzute în mod expres de legislație.⁹¹

O astfel de cluză generală împuștenește autoritățile puterii locale să acționeze în afara domeniilor atribuite lor în mod expres atât timp cât acestea nu sunt în contradicție cu prevederile legislației care imprimă o putere exclusivă specifică unui alt nivel de exercitare a puterii publice.⁹² Sfera de responsabilitate proprie a autorităților puterii locale definită prin „clauza de competență generală” întrunește în calitate de criteriu esențial „interesele locale”, „afacerile locale”, „problemele locale”. Considerăm că definirea spectrului de probleme locale pentru fiecare colectivitate locală trebuie să se bazeze pe o abordare individualizată. Potrivit opiniei exprimate de I. Bespalii și V. Polianski, cu care suntem de acord, o problemă poate fi de interes local dacă întrunește două criterii: a) are legătură cu condițiile de viață locale și necesitățile populației și b) populația este aptă să o rezolve în mod autonom, fără implicarea autorităților și a resurselor puterii statale.⁹³ În principiu, aceste criterii acordă autorităților puterii locale dreptul de a reglementa și de a gestiona toate problemele care privesc comunitatea locală, cu condiția ca să poată fi exercitate în mod eficient la nivel local.⁹⁴

⁹¹ Belloubet-Frier N. Vers un modèle européen d'administration locale? In: Revue française d'administration publique, no 1 (121-122), 2007, p. 14.

⁹² Étude sur la répartition des pouvoirs entre l'Union européenne, les États membres et les collectivités régionales et locales, p. 11-12. http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Study-Division-Powers/Etude-repartition-des-pouvoirs_FR.pdf (accesat la 05.08.2016).

⁹³ Беспалый И.Т., Полянский В.В. Государственное право Российской Федерации. Самара: Изд-во „Самарский университет”, 2008, с. р. 436-437.

⁹⁴ Panara C. The contribution of local self-government to constitutionalism in the member states and in the EU multilayered system of governance. In: Local government in Europe: the „fourth level” in the EU multi-layered system of governance / Edited by C.Panara, M.R.Varney. Routledge, 2013, p. 380.

Abordarea dată presupune că sintagma „interese locale” este plasată în vecinătate apropiată de principiul subsidiarității. În ordinea reliefată de aserțiuni, art. 4, alin. 3 din *Carta Europeană a autonomiei locale* conține o referință la conceptul de subsidiaritate: „exercițiul responsabilităților publice trebuie, de o manieră generală, să revină de preferință acelor autorități care se dovedesc a fi cele mai apropiate de cetățeni. Atribuirea unei responsabilități altei autorități trebuie să țină cont de amploarea și de natura sarcinii, de exigențele de eficacitate și de economie”. De exemplu, în câteva state membre ale UE acest principiu privind alocarea responsabilităților la diferite niveluri de guvernare funcționează deși nu este menționat în mod expres în legile supreme. În toate statele membre ale UE ambiguitatea clauzelor generale cu privire la alocarea competențelor este contrabalansată de competențele locale enumerate sau acordate în mod expres, prin constituție și/sau legi ordinare.⁹⁵ După cum se stipula în Avizul Comitetului Regiunilor din 12 aprilie 2013 legitimitatea Uniunii Europene derivă, între altele, din legitimitatea nivelurilor subnaționale (pct. 66).⁹⁶ În prezent, aproximativ 95.000 de administrații subnaționale din UE dispun de competențe majore în sectoare-cheie – educația, mediul, dezvoltarea economică, amenajarea teritorială, transporturile, serviciile publice, politicile sociale, contribuind la exercitarea democrației și a cetățeniei europene.⁹⁷

Astfel, în statele membre ale UE atestăm diferență vizibilă între competența proprie a autorităților locale și responsabilitățile delegate. Atribuțiile proprii constituie sfera de responsabilitate autonomă a unei autorități publice locale, acestea nu sunt obiectul instrucțiunilor ori indicațiilor din partea autorităților centrale sau regionale. Prin contrast, atribuțiile delegate sunt conferite unei autorități locale de administrația centrală sau regională, fac obiectul instrucțiunilor sau a ghidării politice a autorității care deleagă sarcinile. Distincția dintre atribuțiile proprii și cele delegate nu este realizată în mod clar în multe țări ale Europei. În practică distincția dintre cele două tipuri de atribuții (proprii și delegate) este mai mult teoretică decât practică, având în vedere că în cazul în care există o competență generală, un număr de responsabilități sunt alocate expres de lege (în mod normal sarcinile obligatorii ale autorităților locale). Se creează impresia astfel că, competența generală este

⁹⁵ Ibidem, p. 381-383.

⁹⁶ Avizul Comitetului Regiunilor privind descentralizarea în Uniunea Europeană și rolul autonomiei locale și regionale în elaborarea și punerea în aplicare a politicilor UE. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C139 din 17.05.2013.

⁹⁷ Cartea albă a Comitetului Regiunilor privind guvernanța pe mai multe niveluri (2009/C211/01). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:0001:0027:RO:PDF> (accesat la 27.05.2016).

un principiu simplu, ceea ce înseamnă că teoretic autoritățile locale pot efectua în mod voluntar orice sarcină în interesul colectivității locale, dar cu condiția ca sarcina să nu se afle în responsabilitatea altor niveluri de exercitare a puterii publice. O altă implicație a principiului competenței generale se exprimă prin faptul că, în teorie, toate afacerile locale ar trebui să fie în responsabilitatea autorităților locale. Însă în realitate, datorită dificultății de a determina ceea ce este pur și simplu „local”, repartizarea sarcinilor publice la diferite niveluri de guvernare se află într-o mare măsură la latitudinea statului sau legislativului regional. În această situație, sarcinile exercitate în mod voluntar de autoritățile locale în aplicarea competenței lor generale sunt supuse controlului de legalitate și controlului financiar.⁹⁸ Conceptul „delegare”, care se opune expresiei autonomiei instituționale, reprezintă de multe ori doar luarea în considerare a absenței autorităților statale la nivel local, nu se asociază cu conceptul napoleonian de deconcentrare. La nivel european este folosită mai mult noțiunea „devoluție”, care este distinctă față de delegarea de atribuții și, probabil, mai bine partajate ca transferul de atribuții aşa cum are loc în Franța.⁹⁹

Referitor la distincția dintre competențe proprii și competențe delegate, Congresul puterilor locale și regionale a Europei a atras atenția statelor membre la riscurile vizând dezvoltarea excesivă a competențelor delegate în raport cu propriile competențe. Riscurile rezidă în confuzia dintre cele două modalități de control aplicabile activității autorităților puterii locale: acte care intră în „competență de bază” și acte care rezultă din responsabilitățile delegate de puterea statală și fac obiectul unor controale mai stricte.¹⁰⁰ Determinarea atribuțiilor care ar trebui lăsate guvernului central sau regional și ce ar trebui să fie alocat autorităților locale este la latitudinea legislativelor naționale sau regionale.¹⁰¹ Planificarea urbană, alimentarea cu apă și canalizarea, gestionarea deșeurilor, educația preșcolară, educația primară și serviciile sociale sunt principalele domenii de competență ale autorităților locale în majoritatea statelor membre ale Consiliului European.¹⁰² Cu toate acestea, amplarea competențelor este

⁹⁸ Panara C. Op. cit., p. 378-379, 381-382.

⁹⁹ Belloubet-Frier N. Op. cit., p. p. 14-15.

¹⁰⁰ Williams-Riquier P. La Charte européenne de l'autonomie locale: un instrument international pour la decentralization. In: Revue française d'administration publique, 2007, nr. 121-122, p. 197.

¹⁰¹ Panara C. Op. cit., p. 382.

¹⁰² Les relations entre les autorités centrales et les collectivités locales. Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR). <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=EPR/Relationship/2008&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true> (accesat 22.05.2016).

2. Distribuirea atribuțiilor între nivelurile teritoriale ale puterii publice

extrem de variată și în plus, diferențele în modelul teritorial (descentralizare, regionalizare, autorități locale puternice, dimensiunea municipalităților) reprezintă unele dintre particularitățile care pot fi evidențiate.

Sintetizând cele expuse, principalele domenii de competență ale colectivităților locale europene sunt următoarele:

- Planificarea urbană – se numără printre domeniile pe care cele mai multe țări le identifică drept indispensabile sferei de competență a autorităților puterii locale, însă variațiile spectrului de aplicare sunt destul de semnificative.

- Alimentarea cu apă și gestionarea deșeurilor – servicii publice care frecvent se regăsesc ca fiind responsabilități ale autorităților locale (menționăm faptul că în documentul redactat în limba engleză este indicată cifra de 60% din statele membre ale Consiliului Europei, iar în cel redactat în limba franceză – 80%). În unele cazuri, întreg ciclul de management ține de responsabilitatea locală; în altele, autoritățile locale sunt responsabile doar pentru anumite faze (alimentare cu apă, colectare a deșeurilor, canalizare, eliminare).

- Învățământul primar și grădinițele – învățământul primar, inclusiv grădinițele, sunt domenii de responsabilitate cel mai frecvent citate de statele membre ale Consiliului Europei. Învățământul secundar, educația continuă și educația profesională, în schimb, sunt domenii care intră rareori în competența autorităților locale. Definirea planurilor de învățământ rareori este inclusă în sfera de responsabilitate locală, fiind competență a autorităților centrale. Finanțarea învățământului primar este realizată, în principal, de autoritățile centrale.

- Asistență socială – este menționată de 80% din state ca o responsabilitate locală, cu toate că diferențele mari apar în domeniul de aplicare al acestei responsabilități. Disparitatele economice, extinderea sistemelor de protecție socială și diversitatea problemelor sociale explică unele dintre aceste diferențe, în timp ce altele rezultă din atribuirea responsabilităților de asistență socială altor niveluri ale puterii publice (statale/regionale). Numărul de locuitori influențează spectrul responsabilităților alocate autorităților locale în acest domeniu.¹⁰³

Generalizând opiniile și abordările examineate supra, constatăm că studiile comparative denotă o abordare unitară privind serviciile de bază care trebuie să fie furnizate cetățenilor de autoritățile publice locale. Atribuțiile care le revin autorităților puterii locale pentru a putea asigura furnizarea acestor servicii reprezintă, în fapt, o abordare armonizată în jurul serviciilor considerate esențiale pentru asigurarea vitalității colectivităților locale. Delimitarea sferelor de competență dintre diferite niveluri de putere este un proces continuu, care se derulează în unison cu dinamica relațiilor sociale interne, și nicidecum o acțiune singulară a edificării statale.

¹⁰³ Ibidem.

Delimitarea atribuțiilor care revin autorităților puterii statale și celor locale este o acțiune complexă și se referă la responsabilitățile, atribuțiile și modalitățile de acțiune ale acestor autorități. În literatura de specialitate, până în prezent, nu a fost elaborat un set de criterii exacte și clar definite cu privire la delimitarea sferelor de competență ale celor două niveluri ale puterii publice. Analizând situația creată în R. Moldova, se creează impresia că stabilirea sferei de acțiune a puterii locale depinde nu atât de identificarea și definirea problemelor de interes local și deci, a interesului local, cât de eliberarea statului de anumite domenii de activitate și de atribuții care la o anumită perioadă de dezvoltare nu prezintă interes pentru puterea statală și pot fi plasate în afara sferei de aplicare a influenței sale directe. Identificarea soluțiilor privind delimitarea optimă a sferelor de competență ale celor două forme de putere publică trebuie să să aibă labază următoarea aserțiune: problemele de importanță locală trebuie soluționate nemijlocit de populație sau de autoritățile puterii locale, iar problemele de importanță națională de autoritățile puterii statale. Este inadmisibilă transmiterea nici măcar a unei părți din responsabilitățile privind soluționarea problemelor locale autorităților puterii statale.

În procesul de delimitare a sferelor de responsabilitate între nivelurile de exercitare a puterii publice care a avut loc în ultimele trei decenii au apărut mai multe probleme, de soluționarea cărora depinde funcționarea eficientă a sistemului puterii publice în R. Moldova. Aceste probleme sunt:

- *Lipsa delimitării clare a responsabilităților.* Astfel, competența autorităților puterii locale este reglementată de un număr impunător de acte normative, precum legile care se referă nemijlocit la activitatea autorităților publice locale – *Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 și Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006*, legile sectoriale care atribuie autorităților locale responsabilități în diferite domenii de activitate în funcție de sfera lor de reglementare, hotărâri ale guvernului, ordine ale ministerelor, decizii ale consiliilor raionale și locale, regulamente ale consiliilor raionale și locale, statutele localităților, dispoziții ale președinților raioanelor și ale primarilor. Potrivit opiniei specialiștilor preocupați de studierea aspectelor juridice ale activității autorităților puterii locale din R. Moldova, legislația existentă în domeniul atribuțiilor autorităților puterii locale este destul de impunătoare și reglementează un vast spectru de probleme, dar multe acte normative sunt „confuze, necorelate, contradictorii și depășite de timp”. Foarte multe din aceste acte normative conțin anumite atribuții, natura juridică a cărora nu este clară: sunt atribuții proprii ale autorităților publice locale sau sunt atribuții delegate. De acest fapt depinde modul de exercitare și de finanțare a lor. În practică, aceste situații generează multiplele confuzii și

2. Distribuirea atribuțiilor între nivelurile teritoriale ale puterii publice

incertitudini cu privire la organizarea, structura și funcționarea autorităților publice locale.¹⁰⁴

Deși *Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006* a încercat să stabilească domeniile de competență a autorităților publice locale de nivelurile întâi și doi, poate fi lesne constatat faptul că autoritățile publice locale de ambele niveluri dețin, în linii generale, responsabilități similare, unele dintre ele având un caracter destul de confuz și contradictoriu. Această situație contribuie la interpretarea diferită, în activitatea practică, a competenței autorităților puterii locale. Potrivit prevederilor legii citate, autorităților publice locale de nivelul I li s-au stabilit ca domeniu propriu de activitate construcția de locuințe, organizarea serviciilor antiincendiare etc. În cazul dat nu este clară intenția legiuitorului, deoarece prestarea serviciilor antiincendiare și de construcție a locuințelor sunt forme de activitate deosebite și atribuirea lor ca domenii proprii de activitate autorităților puterii locale de nivelul I nu îintrunește relevanță practică din lipsa capacitatăților organizatorice, funcționale și financiare ale autorităților publice locale.¹⁰⁵ Lipsa limitelor clare de delimitare a domeniilor de competență duce la faptul că uneori sunt stabilite în mod voluntarist de autoritățile puterii statale: caracteristic pentru legiuitorul autohton este folosirea frecventă în textele actelor normative a sintagmei „autoritățile publice locale”, dar fără a concretiza la care din ele se referă – nivelul I sau II, deliberative sau executive.

Vom sublinia că incoerențele care persistă în delimitarea atribuțiilor sunt deseori cauzate de încălcări ale mecanismului și procedeelor utilizate în procesul de delimitare a atribuțiilor sau de erorile admise în atribuirea lor la un anumit nivel de exercitare a puterii. Este important ca toate atribuțiile autorităților publice să fie identificate în mod clar, în funcție de modul de finanțare și de responsabilitatea pentru punerea în aplicare a acestora. Deși au fost realizate activități practice privind repartizarea responsabilităților în conformitate cu prevederile legale, trebuie să menționăm că există domenii în care distribuirea atribuțiilor încă nu a fost realizată sau realizată insuficient și, prin urmare, este necesară continuarea lucrărilor privind delimitarea clară a responsabilităților. În același timp, în mai multe domenii de competență partajată, cu toate că delimitarea atribuțiilor s-ar părea că a avut loc, există încă suprapunerea atribuțiilor dintre diferite niveluri ale autorităților puterii publice, fapt inadmisibil din perspectiva obiectivelor reformei de descentralizare ori a fost realizată o delimitare, în mare parte formală, fără a specifica clar atribuțiile. Astfel, în Avizul Comitetului Regiunilor privind Republica

¹⁰⁴ Chivriga An., Furdui V. Organizarea și funcționarea APL în Republica Moldova: competențe, structura și resurse. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2009, p. 8-9, 13.

¹⁰⁵ Ibidem, p. 9-10.

Moldova din 06 octombrie 2010 se menționa deliberat că „absența delimităriiclare a responsabilităților autorităților publice locale de autoritățile centrale împiedică avansarea procesului de descentralizare, iar suprapunerea responsabilităților diferitelor niveluri ale administrației publice are efect negativ asupra calității serviciilor publici și își exprimă speranța că reformele, în acest sens, vor asigura proporționalitatea resurselor față de competențele alocate”.¹⁰⁶

- *Neclaritateți privind delegarea atribuțiilor.* Unele atribuții care țin de competența autorităților publice centrale, conform Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006, pot fi delegate autorităților publice locale de nivelul I și II, respectându-se criteriile de eficacitate și de rationalitate economică. Însă legiuitorul nu a stabilit clar aceste atribuții și drept rezultat, exercitarea atribuțiilor delegate este defectuoasă, deoarece în tentativa de a le implementa, autoritățile puterii locale se confruntă cu situația că nu dispun de mijloace financiare. În alte situații, actele normative care impun atribuții autorităților puterii locale nu se indică sursa de finanțare necesară pentru realizarea lor. Astfel, atunci când se referă la competența autorităților puterii locale în domeniile educației, sănătății, protecției sociale, administrării patrimoniului local, legislația actuală este destul de confuză și contradictorie.¹⁰⁷ De exemplu, există o contradicție de ordin principal între, pe de o parte, prevederile Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006 și ale Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006, care nu presupun atribuții pentru autoritățile publice locale în domeniul sănătății și, pe de alta, legislația sectorială, care stabilește un număr mare de atribuții pentru autoritățile publice locale.

Conform evaluărilor unor cercetători ai fenomenului, majoritatea autorităților locale nici nu cunosc în totalitate responsabilitățile atribuite prin actele normative și nici nu dispun de capacitatea de a-și asuma noile responsabilități și a le face față atât din punct de vedere finanic, managerial și instituțional.¹⁰⁸ Astfel, apar situații care au consecințe negative pentru autoritățile locale, deoarece nemulțumirea cetățenilor este direcționată împotriva lor și nu asupra autorităților statale, care sunt responsabile de neasigurarea mijloacelor necesare. Delegarea de atribuții trebuie realizată de Parlament, la propunerea Guvernului și însotită obligatoriu de asigurarea resurselor finanțare necesare și suficiente realizării lor. Delegarea de competențe este efectivă numai din

¹⁰⁶ Avizul Comitetului Regiunilor „Punerea în aplicare a Politicii Europene de Vecinătate și, în special, a Inițiativei privind Parteneriatul Estic: modernizarea, reformele și capacitatea administrativă a autorităților locale și regionale din Republica Moldova” din 06.10.2010. www.toad.cor.europa.eu/View_Doc.aspx?doc=cdr%5ccivex-v%5cdossiers%5ccivex-v-004%5cRO%5cCDR106-2010FINACRO.doc&docid=2727547 (accesat 28.03.2015).

¹⁰⁷ Chivriga An., Furdui V. Op. cit., p.18.

¹⁰⁸ Ibidem, p. 9.

2. Distribuirea atribuțiilor între nivelurile teritoriale ale puterii publice

momentul în care a avut loc transferul suficient al resurselor financiare și materialelor necesare pentru realizarea lor.¹⁰⁹

Nu trebuie de neglijat nici faptul că legislația R. Moldova prevede în mod expres că descentralizarea serviciilor publice, care sunt reglementate constituțional, nu pot fi descentralizate și transferate din responsabilitatea statului în cea a autorităților publice locale, ele fiind garantate și asigurate direct și exclusiv de stat (art. 5, alin. 5 al *Legii privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006*).

- *Nereglementarea clară a atribuțiilor partajate și formelor de cooperare.* Potrivit prevederilor art. 5 al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006*, autoritățile puterii locale de nivelurile întâi și al doilea, precum și cele centrale, pot coopera, în condițiile legii, pentru a asigura realizarea unor proiecte sau servicii publice care solicită eforturi comune ale acestor autorități. Însă legiuitorul nu a stipulat expres în care domenii autoritățile puterii locale pot dispune de competențe partajate, lăsând la latitudinea autorităților puterii locale și statale să stabilească aceste domenii. După natura sa constituțională, puterea statală este responsabilă nu numai de propriul domeniu de activitate, ci și pentru cel local, separarea sferelor de responsabilitate statală de cele locale întrunește un caracter organizațional. Trebuie soluționată nu atât problema determinării sferelor de responsabilitate (acestea fiind, în mare parte, comune), cât delimitarea responsabilităților și asigurarea interacțiunii tuturor nivelurilor de putere publică. Autonomia organizațională și funcțională nu poate să asigure autonomia reală fără un sistem de relații între nivelurile de putere publică clar reglementate.

Delimitarea competențelor prin „extragerea” din contextul general a problemelor de interes local nu poate decât să pună problema acțiunii concertate și responsabilității comune a autorităților statale și a celor locale, altfel nu poate fi, deoarece unul dintre criteriile esențiale care influențează delimitarea sferelor de competență între nivelurile puterii publice este cel al asigurării unui sistem unitar de exercitare a puterii publice.

- *Existența incoerențelor terminologice în actele normative.* Această situație generează stări de confuzie și interpretări improprii. De exemplu, capitolul IV al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006* este intitulat „Resursele financiare și materiale ale colectivităților locale”, pe când în articolele 12 și 13 incluse în respectivul capitol se operează cu sintagma „unitățile administrativ-teritoriale” (spre exemplu: art. 12, alin. 2 prevede că „unitățile administrativ-teritoriale dispun în mod efectiv de resurse financiare proprii, pe care le utilizează liber în realizarea competențelor lor”; art. 13 reglementează proprietatea „unităților administrativ-teritoriale”). În situațiile date, după cum susține E. Popa, este

¹⁰⁹ Ibidem, p. 11.

necesar ca legiuitorul să uziteze în actele normative succesive terminologii care să definească aceleași noțiuni.¹¹⁰

- *Atribuirea unor responsabilități fără acoperire financiară.* Există numeroase situații când legile adoptate prevăd pentru autoritățile administrației publice locale responsabilități fără ca să fie indicată sursa de finanțare pentru a fi soluționată problema dată.¹¹¹

- *Cadrul normativ care reglementează responsabilitățile autorităților puterii locale în multe domenii practic este depășit,* nu corelează cu exigențele contemporane și nu face o delimitare clară între competențele autorităților publice locale de nivelurile I și II, deliberative și executive, creând confuzii și situații de incertitudine. În mod special aceasta se referă la domeniile educație, protecție socială, sănătate, administrarea patrimoniului local.

- *Dreptul autorităților puterii locale la autoorganizare este limitat,* fiind restricționate în ceea ce privește configurarea propriilor structuri și a statelor de personal în conformitate cu domeniile proprii de responsabilitate și necesitățile care rezultă din specificul colectivităților locale pe care le reprezintă. Echilibrarea centralizată a statelor de personal pentru toate autoritățile locale nu este justificată, deoarece ele sunt înzestrate cu potențial diferit de dezvoltare, unele având diverse avantaje economice și sociale sau premise pentru crearea lor, iar altele – nu.

- *Neacoperirea responsabilităților cu specialiști competenți și calificați.* Un număr destul de mare de responsabilități ale administrației publice locale de importanță majoră pentru dezvoltarea colectivităților locale prevăzute de lege nu au acoperire cu funcții și specialiști, ceea ce diminuează calitatea procesului decizional local și reduce capacitatea APL de a se implica eficient în soluționarea problemelor sociale și economice (din cadrul primărilor lipsesc, de regulă, specialiști în atragerea de investiții, juriști, economisti, arhitecti).¹¹²

Volumul de responsabilități atribuit autorităților publice locale este un indicator obiectiv al nivelului de descentralizare al puterii publice. În Republica Moldova responsabilitățile atribuite colectivităților locale sunt relativ reduse, pe când intervențiile puterii statale se dovedesc a fi abuzive, această situație nu favorizează utilizarea la randament înalt a potențialului pe care îl oferă colectivitățile locale. Am specificat mai sus că autoritățile locale, comparativ cu cele statale, dispun de un avantaj mai mare: cunosc mult mai bine situația existentă la nivel local. Aflându-se cel mai aproape de populație, se dovedesc a fi cele mai în măsură să mobilizeze într-un mod amplu și rapid

¹¹⁰ Popa E. Noțiunea de autoritate administrativă. În: Dreptul, nr. 3, 1992, p. 34.

¹¹¹ Chivriga An., Furdui V. Op. cit., p.16.

¹¹² Ibidem, p. 29.

cetățenii localității respective. Presunile pe care le pot exercita populația locală asupra autorităților puterii locale pot avea un impact mai mare decât asupra celor statale. Autoritățile puterii statale, fiind la propriu și la figurat departe de necesitățile și problemele locale, sunt pasibile de a lua decizii fără a ține cont de realitățile locale și aceasta poate avea drept consecință irosirea nejustificată a resurselor materiale, financiare și umane.

Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 delimitând expres „domeniile proprii de activitate” ale celor două niveluri ale puterii publice locale, prevede că autoritățile publice locale de nivelurile I și II dispun de libertate deplină de acțiune în reglementarea și în gestionarea oricărei chestiuni de interes local, care nu este exclusă din competența lor și nu este atribuită altei autorități, iar în art. 6, alin. 1 este stipulat expres că anumite „competențe care țin de autoritățile publice centrale pot fi delegate autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, respectându-se criteriile de eficacitate și de raționalitate economică”. În același context notăm că și în Avizul Comitetului Regiunilor privind Republica Moldova din 06 octombrie 2010 se subliniază direct că „delegarea de competențe către autorități publice locale poate avea loc numai în condiții de egalitate a părților, acoperirii integrale a costurilor și a protecției juridice a autonomiei locale”.¹¹³

Legea citată supra prevede posibilitatea ca autoritățile puterii locale și autoritățile puterii statale să poată coopera în baza unor acorduri încheiate „pentru a asigura realizarea unor proiecte sau servicii publice care solicită eforturi comune” (art. 5, alin.1 și 2). În acest caz credem că este vorba de fenomenul competenței partajate, cunoscut în literatura de specialitate. Astfel, se poate constata faptul că legiuitorul autohton face distincția între competență exclusivă, delegată și partajată.

Cu toate acestea, legislația autohtonă este departe de a fi perfectă, există mai multe domenii proprii de activitate ale autorităților publice locale de nivelul I pentru realizarea cărora nu dispun de resurse suficiente financiare și/sau umane necesare. Acestea sunt: a) distribuirea apei potabile, construirea și întreținerea sistemelor de canalizare și de epurare a apelor utilizate și pluviale, b) construcția, întreținerea și iluminarea străzilor și a drumurilor locale, c) construcția, gestionarea, întreținerea și echiparea instituțiilor preșcolare și extrașcolare (creșe, grădinițe de copii, școli de artă, de muzică), d) dezvol-

¹¹³ Avizul Comitetului Regiunilor „Punerea în aplicare a Politicii Europene de Vecinătate și, în special, a Inițiativei privind Parteneriatul Estic: modernizarea, reformele și capacitatea administrativă a autorităților locale și regionale din Republica Moldova” din 06.10.2010. www.toad.cor.europa.eu/ ViewDoc.aspx?doc=cdr%5ccivex-v%5cdossiers%5ccivex-v-004%5cRO%5cCDR106-2010 FINACRO.doc&docid=2727547 (accesat 28.03.2015).

tarea și gestionarea rețelelor urbane de distribuire a gazelor naturale și energiei termice, e) construcția de locuințe și acordarea altor tipuri de facilități pentru păturile sociale vulnerabile și altor categorii ale populației, f) organizarea serviciilor antiincendiare, g) dezvoltarea economică a localităților.¹¹⁴

În afară de incoerențe de ordin legislativ care au fost examineate anterior, există și alte cauze care determină exercitarea ineficientă a atribuțiilor de către autoritățile puterii locale: a) deficiențe în colectarea veniturilor fiscale locale și alocarea altor resurse posibil de mobilizat, b) resursele financiare ale autorităților administrației publice locale nu sunt în concordanță cu responsabilitățile atribuite, c) sistemul de transferuri bugetare este frecvent influențat de factorul politic, d) nivelul insuficient de pregătire a funcționarilor publici din cadrul autorităților publice locale, e) sistemul de servicii publice este în cea mai mare parte nereformat, f) sumele defalcate de la bugetul de stat în scopul finanțării unor servicii publice descentralizate se alocă pe baza costurilor istorice și nu în funcție de numărul și de nevoile beneficiarilor.¹¹⁵

Pentru depășirea situației create și pentru a eficientiza activitatea autorităților puterii locale, este indispensabil de efectuat o delimitare clară a atribuțiilor care revin autorităților publice la fiecare nivel. În acest sens, sarcinile atribuite autorităților puterii locale pot fi convențional divizate în câteva grupe:

a) sarcini cu caracter statal (pentru aceste sarcini trebuie prevăzută o anumită responsabilitate și să fie acordate mijloace financiare);

b) sarcini locale (pentru îndeplinirea acestor sarcini autoritățile puterii locale poartă întreaga răspundere față de colectivitățile locale și resursele necesare pentru îndeplinirea acestor sarcini se acoperă din veniturile proprii);

c) sarcini facultative (pot fi incluse sarcinile care le revin autorităților publice locale potrivit propriilor statute de activitate sau care le sunt delegate de către autoritățile centrale cu transmiterea obligatorie a resurselor materiale și financiare necesare pentru realizarea lor).

Cu certitudine, responsabilitățile pe care societatea le pune în sarcina autorităților publice locale sunt foarte complexe și într-o continuă schimbare, fiind imposibil de a delimita exhaustiv atribuțiile care revin fiecărui nivel de exercitare a puterii. Considerăm că ar fi oportună stabilirea unor principii exacte de delimitare a domeniilor și a atribuțiilor, care ar permite evitarea situațiilor tensionate între autoritățile administrative de diferite niveluri. Una dintre sarcinile dificile privind distribuirea judicioasă a responsabilităților constă în asigurarea mijloacelor și condițiilor egale de activitate a autorităților

¹¹⁴ Chivriga An., Furdui V. Op. cit., p.10.

¹¹⁵ Ibidem, p. 11.

2. Distribuirea atribuțiilor între nivelurile teritoriale ale puterii publice

puterii locale. Cu toate deosebirile dintre necesitățile și posibilitățile financiare, autoritățile locale, în principiu, ar trebui să ofere o gamă de servicii comparabile în plan cantitativ și calitativ. Altfel spus, este necesară o distribuire a mijloacelor materiale și financiare după criterii obiective și potrivit cu necesitățile reale ale autorităților puterii locale, iar lipsa unui astfel de mecanism nu va permite funcționarea lor eficientă. Este de importanță vitală consolidarea bazei economico-financiare a puterii locale, care ar garanta un nivel rezonabil de resurse, fiindcă în caz contrar, nu vor fi în stare să realizeze pe deplin sarcinile atribuite, discreditând astfel ideea de autonomie locală.

În procesul de stabilire a sferei de competență a puterii locale trebuie de avut în vedere faptul că el poate fi influențat de doi factori limitativi. Pe de o parte, puterea statală dispune de atribuțiile proprii, de care se lovește puterea locală în identificarea propriilor sale atribuții; iar pe de altă parte, întreprinderile private, deoarece, multe din problemele locale sunt soluționate de sectorul privat. Puteți locale îi revine nu atât soluționarea problemelor propriu-zise, cât reglementarea soluționării lor de către sectorul privat în interesul locuitorilor.¹¹⁶

Eficiența sistemului de exercitare a puterii publice este determinată de stabilirea exactă a atribuțiilor pentru fiecare nivel, valoarea și eficiența funcționării puterii locale fiind determinate de existența anumitor atribuții asigurate de resurse necesare pentru realizarea lor.

În linii generale, principiile definirii responsabilităților puterii locale pot fi reduse la două reguli acceptate: a delega atribuții unde este mai eficientă realizarea lor și a asigura autonomia financiară necesară pentru realizarea atribuțiilor sau oferirea asistenței financiare pentru acoperirea respectivelor atribuții. Este important, în acest context, de a institui pe cale legislativă dreptul autorităților puterii locale de a dispune de volumul de resurse materiale și financiare corespunzător competenței care li s-a atribuit, obligația garantată a statului de a asigura respectivele resurse prin transferuri sau de a crea posibilitatea pentru autoritățile puterii locale de a-și procura aceste resurse prin intermediul părții de venituri ale bugetelor locale. În cazul în care legea nu stabilește în mod foarte clar care nivel de exercitare a puterii publice este responsabil de o anumită problemă, atât autoritățile centrale, cât și autoritățile locale sunt dezinteresate și nu intervin pentru a soluționa problemele care apar, stimulând, irresponsabilitatea autorităților puterii publice față de soluționarea problemelor locale. Delimitarea ambiguă a atribuțiilor poate provoca, în mod si-

¹¹⁶ Туровский Р. Ф. Местное самоуправление: к организации эффективной власти // Общественные науки и современность, 2005, № 6, с. 75.

gur, interpretarea eronată de către autoritățile puterii publice a sarcinilor care la revin și comiterea, în consecință, a unor greșeli sau abateri de la normele legale.

În încheiere notăm: pornind de la situația că anumite domenii de responsabilitate se regăsesc concomitent în limitele competenței ambelor niveluri ale puterii publice, considerăm fiind absolut necesară redistribuirea și redimensionarea responsabilităților între puterea statală și puterea locală, dar și repartizarea clară a atribuțiilor între cele două niveluri ale puterii locale. Recunoașterea puterii locale ca nivel distinct al puterii publice, inevitabil presupune determinarea scopurilor și sarcinilor, funcțiilor și competenței sale. Cu alte cuvinte, ar trebui determinate pe cale legislativă problemele și afacerile publice soluționate la nivel local și responsabilitățile atribuite autorităților locale și celor intermediare, aceasta având o mare importanță, deoarece fără a stabili foarte clar atribuțiile puterii locale, este imposibil de a găsi soluții pentru alte probleme importante cum ar fi: identificarea structurii organizaționale optime a puterii locale care să permită exercitarea deplină a atribuțiilor oferite; volumul de resurse materiale și mijloace financiare necesar pentru realizarea lor; natura și conținutul, volumul și necesitatea susținerii puterii locale din partea statului. Legislația în vigoare dedicată reglementării activității puterii locale nu oferă un răspuns suficient de clar la problemele enumerate: nici Constituția sau alte acte normative nu determină convingător rolul și locul puterii locale în cadrul construcției statale și modalitățile interacțiunii puterii statale cu cea locală. Considerăm că această situație explică mai multe incoerențe ale cadrului normativ de reglementare a activității puterii locale, responsabilitățile și atribuțiile pentru a căror realizare nu sunt prezente posibilități obiective, trebuie transmise următorului nivel de exercitare a puterii publice, iar atribuțiile și funcțiile care nu pot fi realizate la nivelul intermediar se transmit în competența puterii statale.

Mecanismul de distribuire a responsabilităților între nivelurile puterii publice este important și trebuie să includă atribuții însotite de angajamentele financiare care sunt alocate fiecărui nivel de putere. Un asemenea mecanism de delimitare a responsabilităților se bazează pe stabilirea clară în legislație a volumul specific de atribuții, cu indicarea sursei de finanțare a acestora. Într-o astfel de abordare se poate identifica în mod clar competența fiecărui dintre nivelurile de putere publică și responsabilitatea în vederea exercitării funcțiilor publice și soluționării eficiente a problemelor cetățenilor. Responsabilitățile atribuite autorităților puterii locale trebuie să fie determinate de necesitatea asigurării condițiilor pentru a furniza serviciile prevăzute în scopul asigurării vitalității colectivităților locale.

2.3. Concluzii la capitolul 2

1. Descentralizarea puterii publice are o importanță deosebită și produce efectele scontate, în special atunci când este realizată în contextul anumitor evoluții sociale, politice și economice ale țării. În acest sens, identificarea factorilor care pot amplifica finalitățile în strânsă conexiune cu organizarea eficientă a puterii publice asigură o evoluție, în ansamblu, cu urmări pozitive. Descentralizarea nu trebuie izolată de procesele de reformă a organizării teritoriale a puterii publice, deoarece asta înseamnă cooperare eficientă între autoritățile puterii publice, conferirea de atribuții, resurse materiale și financiare pentru soluționarea problemelor de interes local.

2. Stabilirea unui echilibru al raportului centralizare–descentralizare reprezintă o problemă de mare actualitate și, în același timp, dificilă de rezolvat pentru Republica Moldova, mai ales din cauza influențelor politice. De aceea, alegerea între centralizare și descentralizare pentru stabilirea unui model optim trebuie să fie eliberată de interesele și presiunile politice. Numai în cazul în care relația centralizare–descentralizare este tratată ca un mecanism de distribuire a responsabilităților între nivelurile puterii publice, poate să-și atingă obiectivele și produce efectele scontate: atingerea eficienței maxime în materie de administrare a treburilor publice.

3. Relațiile din sistemul de exercitare a puterii publice sunt determinate, în mare parte, de mecanismul de distribuire a responsabilităților între nivelurile puterii publice. Pentru funcționarea eficientă a puterii publice, este necesar de a reevalua atribuțiile autorităților puterii publice, de a iniția un proces de raționalizare și optimizare a relațiilor între nivelurile puterii publice.

4. Problemele existente în materie de delimitare a responsabilităților între nivelurile puterii publice, pot fi rezumate la următoarele: a) neacoperirea finanțieră a responsabilităților atribuite, b) atribuirea de responsabilități prin acte normative sectoriale, formularea lor neclară, c) atribuirea competențelor similare după conținut ambelor niveluri ale puterii publice locale, d) necoresponderea sarcinilor care au fost atribuite autorităților locale naturii autoadministrării locale.

5. Având la bază axioma că transferul atribuțiilor trebuie să fie însotit de transferul resurselor corespunzătoare, descentralizarea exprimă ideea că noile reguli vizând atribuțiile nu ar trebui să aibă un impact asupra finanțelor publice. În consecință, puterea statală nu ar trebui să profite de această oportunitate de a face transferul de cheltuieli, fără autoritățile puterii locale să crească nivelul de prelevări obligatorii în scopul de a acoperi cheltuielile care nu sunt deloc sau insuficient compenseate. Procesul de descentralizare a

puterii publice și a resurselor, cu predilecție în statele unitare, necesită o implicare activă din partea autorităților puterii statale. Descentralizarea poate fi uneori compromisă când autoritățile centrale nu manifestă dorință de a descentraliza puterea publică.

6. Descentralizarea puterii publice este strâns legată de problema regionalizării, iar deciziile care se referă la acest domeniu fac parte din organizarea teritorială a puterii publice din Republica Moldova și repartizarea atribuțiilor dintre diferențele niveluri de guvernare, ca un tot întreg.

7. În procesul de implementare a reformei de descentralizare a puterii publice contează, în mod evident, particularitățile demografice: în cazul Republicii Moldova, confruntată cu o criză demografică de amploare, descentralizarea implică o abordare mai nuanțată, luând în considerare a tendințelor demografice actuale. În caz contrar, efectele descentralizării ar putea fi imprevedibile, dacă nu chiar opuse aşteptărilor inițiale.

8. Descentralizarea poate contribui eficient la soluționarea problemelor etnice din R. Moldova prin instituționalizarea relațiilor de concurență loială în domeniile dezvoltării economice și sociale între diferențele regiuni, atenuând astfel presiunea factorului etnic. Din această perspectivă, este important de a plasa colectivitățile locale în condiții egale, indiferent de apartenența națională, confesională sau de altă natură a populației lor. Din punct de vedere al mecanismului de distribuire a responsabilităților între nivelurile puterii publice, R. Moldova este un stat asimetric, dat fiind că legiuitorul autohton prin crearea autonomiei găgăuze, a pus o colectivitate teritorială locală în condiții mult mai favorabile comparativ cu colectivitățile locale similare. Oferirea de condiții privilegiate unei minorități etnice în raport cu celelalte etnii conlocuitoare nu este conformă cu prevederile Constituției și legislației naționale, care asigură un standard minimal de drepturi și libertăți oricărui cetățean al R. Moldova, indiferent de apartenența sa națională.

9. Principiul subsidiarității vizând stabilirea funcțiilor și atribuțiilor autorităților puterii publice va găsi aplicare eficientă în condițiile în care atribuirea și redistribuirea lor între nivelurile de realizare a puterii vor începe de la nivelul autorităților puterii locale.

10. Descentralizarea este indispensabilă transformărilor democratice, însă procesul este unul îndelungat și complicat, însotit de realizări, dar și de probleme și devieri de la cursul stabilit. Pentru a dezvolta un cadru coherent privind distribuirea responsabilităților între nivelurile de exercitare a puterii publice, este nevoie de timp, dar și de fermitate și determinare politică.

3.

Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

Pentru a crea un tablou veridic asupra situației existente la capitolul organizare teritorială a puterii locale, este indispensabil de a face o succintă retrospectivă a proceselor și a etapelor reformatoare anterioare care au avut loc în acest domeniu. Punerea în lumină a repercusiunilor sistemului actual de organizare teritorială a puterii locale din R. Moldova, care va fi realizată în acest capitol, este indispensabilă din perspectiva obiectivării contradicțiilor dintre noile condiții sociale și organizarea teritorială a puterii publice.

În urma cercetării situației existente, am formulat mai multe argumente care demonstrează oportunitatea și necesitatea reformării actualului sistem al organizării teritoriale a puterii locale.

3.1. Reforme și contrareformă privind organizarea teritorială a puterii locale

În literatura de specialitate este atestat un relativ consens privind periodizarea procesului de constituire și evoluție a sistemului de administrație publică locală din R. Moldova. Astfel, majoritatea cercetătorilor care s-au ocupat de investigarea problemei, în linii generale, au optat pentru următoarea delimitare pe etape a procesului destul de contradictoriu al reformării sistemului de exercitare a puterii publice locale: a) prima etapă: iunie 1990 – august 1994; b) a doua etapă: august 1994 – noiembrie 1998; c) a treia etapă: noiembrie 1998 –

mai 2003; d) a patra etapă: mai 2003 – finele anului 2009; e) a cincea etapă: finele anului 2009 – până în prezent.

Prin urmare, în perioada celor trei decenii de independență s-au întreprins mai multe acțiuni privind reorganizarea teritorială a puterii locale și a mecanismelor administrative la nivel subnațional, dar acestea s-au dovedit a fi insuficiente, iar în unele cazuri defectuos realizate, fiind respinse ostentativ de actorii politici și de funcționarii din autoritățile publice. În general, reformele și restructurările administrației publice locale și, implicit, a organizării teritoriale a puterii locale, au fost realizate în funcție de tacticile și de schimbările de ordin politic, dar nu în baza unor strategii coerente și cu finalități clar stabilite.

Procesul de reformare a organizării teritoriale a puterii locale în cele trei decenii de independență, sub aspect diacronic, a parcurs trei etape distințe:

Prima etapă: perpetuarea delimitării teritorial-administrative centralizate de tip sovietic, care cuprinde perioada de la declararea Independenței până la data intrării în vigoare a Legii nr. 191-XIV din 12.11.1998.

A doua etapă: tentativa de a edifica un sistem teritorial de exercitare a puterii publice locale în spiritul principiilor descentralizării și autonomiei locale, care a durat de la data intrării în vigoare a Legii nr. 191-XIV din 12.11.1998 până în anul 2003, când a fost pusă în aplicare Legea nr. 764-XV din 27.12.2001. În anul 1999, R. Moldova, urmând tendința generală din statele membre ale UE, a procedat la reducerea esențială a numărului de colectivități teritoriale intermediare, înlocuind cele 39 de raioane cu 10 județe. În același context, a fost redus numărul de colectivități locale prin comasarea satelor de dimensiuni mici în comune. Unul dintre scopurile acestei reforme a fost consolidarea sistemului economic regional și local, care asigura autonomia financiară prin largirea bazei impozabile a colectivităților locale de ambele niveluri și prin obținerea veniturilor adecvate acoperirii necesităților locale.¹

Cea de-a treia etapă: revenirea la organizarea teritorială centralizată a puterii locale, care începe în anul 2003 și durează până în prezent. S-a revenit la sistemul raional de organizare a puterii locale, numărul colectivităților locale de nivelul întâi fiind majorat cu 30% față de perioada precedentă.

În continuare vom analiza aceste trei etape distințe ale procesului de reformare a organizării teritoriale a puterii locale din R. Moldova.

În a doua jumătate a anilor '80 și începutul anilor '90 ai sec. XX, în URSS a început procesul de „democratizare” a societății, fiind întreprinse primele încercări de „descentralizare” a sistemului administrativ statal hipercentralizat,

¹ Strategia Europeană a Republicii Moldova. Chișinău, 2005, p. 59.

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

de a stabili un anumit grad de „autonomie” în acțiunile autoritaților locale și raionale. Fundamentul normativ al acestor schimbări l-a constituit *Legea Cu privire la principiile generale ale autoadministrării locale și ale economiei locale în URSS nr. 1417-I din 9 aprilie 1990*,² care a legiferat noile abordări în materie de organizare teritorială a puterii locale. Această lege a stabilit principiile directoare ale formării și activității organelor autoadministrării locale, care, spre deosebire de teoria și practica afirmată în URSS privind organizarea puterii și a administrației de stat, a atribuit responsabilitățile privind soluționarea problemelor cu caracter local nu structurilor administrative statale, ci instituțiilor puterii locale, adică sovietelor de nivel inferior, cărora se preconiza să le fie largite atribuțiile și consolidată baza economică. Însă tentativele de a restructura regimul practic au eşuat, provocând, în context, falimentul sistemului cu partid unic, ancorat pe o ideologie-ghid, cu statut de autoritate unică. În pofida rezistenței depuse, acest sistem a fost demontat într-o perioadă relativ scurtă după inițierea tentativelor de a-l reforma, chiar dacă partidul unic a fost destul de numeros: Partidul Comunist al Uniunii Sovietice întrunea la începutul anului 1990 aproape 19 milioane de membri.³ În aceste condiții, *Legea nr. 1417-I din 9 aprilie 1990* nu și-a produs efectele, mai ales că în 1990 s-a declanșat „parada suveranităților”, care s-a soldat cu dezintegrarea totală a Uniunii Sovietice.

Foste republiki sovietice au abordat în mod diferit problema reformelor privind organizarea teritorială a puterii publice și, evident, au parcurs căi diferite în realizarea lor. Odată cu renunțarea la sistemul politic și administrativ sovietic urma, logic, să se producă și renunțarea la organizarea teritorială a puterii publice locale care corespunde acestui sistem. După unele calcule, în perioada sovietică au avut loc 14 reforme administrative, în cursul cărora au fost create de la 18 până la 63 de raioane, situație care a traumatizat irecuperabil sistemul autoadministrării locale din RSSM.⁴ Astfel, la momentul declarării independenței, R. Moldova a întrunit o structură teritorial-administrativă fragmentată: 40 de raioane, unui raion revenindu-i în medie 800 km² și aproximativ 76.000 de locuitori⁵ (Anexa 3).

² Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1990, № 16, ст. 267.

³ Juc V. Demontarea și sfîrșitul regimului partidului unic. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, nr. 3, 2011, p. 69-70.

⁴ Гудым А.А. Последнее выступление. În: Moldova urbană. Nr. 4-5, 2006, p. 3-4.

⁵ Impedimentele reformei teritorial-administrative. <http://www.cisr-md.org/pdf/privec4-4.pdf> (accesat la 26.12.2017).

Clasa politică, la acel moment, a conștientizat faptul că organizarea teritorială a puterii publice de tip sovietic ar putea fi o frână în dezvoltarea economică și socială a R. Moldova, Guvernul M. Druc venind cu inițiativa „consolidării structurii administrativ-teritoriale a țării”. În faza inițială, pe prim plan a fost plasată politica de demontare a structurilor nomenclaturiste, care în orice raion sau oraș întrunea de la 300 până la 500 de persoane, fiind propuse, în ordinea de idei reliefată, trei opțiuni privind consolidarea entităților teritoriale existente: 9, 12 și 24 județe. Ideea de bază a proiectului a constat în a ține cont de factorii istorici, demografici, specializarea naturală, economică, forțele de munca, dar nu și de cel național. Însă acest proiect a rămas nerealizat.⁶

Sovietul Suprem al RSS Moldovenești după ce a aprobat în 1990 *Hotărârea Cu privire la perfecționarea organizării administrativ-teritoriale a Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești* a obligat deliberat Comisia parlamentară pentru problemele autoadministrării locale „de a încanta propunerii” privind necesitatea creării unor unități teritoriale (județele tradiționale), cu potențial demografic și cu o bază economico-financiară viabilă. Institutul de Planificare de la Chișinău a prezentat Guvernului pentru patru variante ale eventualei reformări (18, 12, 9 sau 7 județe), folosind pentru aceasta un sistem din 24 de indicatori.⁷ Însă Parlamentul nu se grăbea să intervină și în condițiile tergiversării elaborării unui cadru normativ adecvat noilor realități politice, economice și sociale, unele soviete își creau propriul „cadru legislativ”: cele din Tiraspol și din raionul Slobozia au înregistrat regulamentele unificate ale colectivelor de muncă; sovietul raional Cimișlia a adoptat regulamentul provizoriu cu privire la alegerea președintelui sovietului sătesc de către toți locuitorii satului.⁸

La nivel central, statul RSS Moldovenească a fost redenumit, la 23 mai 1991, în Republica Moldova. Odată cu declararea independenței, R. Moldova a intrat în procesul de democratizare a tuturor sferelor vieții, inclusiv a autoadministrării la nivel local. Faza inițială a reformei organizării teritoriale a puterii locale în R. Moldova a fost marcată de restabilirea numelor istorice naționale a colectivităților locale. Astfel, încă în 1988 s-a revenit la denumirea istorică a orașului *Șoldănești*, redenumit în 1985 în *Cernenco*. La 24 mai 1990 denumirea „localității de tip orașenesc” *Suvorov* din raionul *Suvorov* a fost schimbată în *Ştefan Vodă*, iar denumirea raionului *Suvorov* în *Ştefan Vodă*. La 15 iunie 1990, Sovietul Suprem al RSSM a schimbat denumirea orașului *Cotovschi*

⁶ Гудым А. Хроника правительства. <http://www.cisr-md.org/pdf/govchroniclerus.html> (accesat la 26.02.2019).

⁷ Gudîm A. Raioanele și economia. În: Săptămâna, 20.06.2003, p. 7.

⁸ Snegur M. Labirintul destinului: memorii. Vol. II. Chișinău: F. Draghiștea, 2008, P. 124.

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

în orașul *Hîncești* și a raionului *Cotovschi* în raionul *Hîncești*, iar la 20 iunie 1990 a fost restabilită vechea denumire a „localității de tip orășenesc” *Lazo* și a raionului *Lazo – Sângerei*.

Prin *Legea nr. 3465-XI din 01.09.89*, „limba moldovenească” a fost repusă în drepturi, dat fiind că Legea prevedea că „limba moldovenească” ca limbă de stat „se folosește în toate sferele vieții politice, economice și sociale”, inclusiv la nivel local. În scopul reglementării scrierii corecte a denumirilor oficiale ale localităților și unităților teritorial-administrative ale RSSM, a omiterii inexactităților și greșelilor în scrierea lor în limba română și a transcrierii corecte în limba rusă a toponimelor moldovenești, Prezidiul Sovietului Suprem al RSSM la 28 februarie 1990 a adoptat o hotărâre, prin care a aprobat materialele prezentate de Institutul de Limbă și Literatură al Academiei de Științe a RSSM privind scrierea corectă în limbile română și rusă a denumirilor de localitate ale RSSM (repertoriul denumirilor de localități).

Revenirea la grafia latină, adoptarea normelor ortografice și reglementarea ortografierii în românește a numelor proprii geografice au impulsionat procesul de restabilire a denumirilor istorice ale localităților din R. Moldova. Procesul de revenire la denumirile tradiționale ale localităților și-a găsit continuare și după adoptarea și intrarea în vigoare a *Legii nr. 306-XIII din 07.12.94*. Vom preciza doar că deși multe localități și-au restabilit denumirile lor istorice, procesul nu a luat sfârșit. Până în prezent se mai întâlnesc în peisajul toponimic al R. Moldova denumiri de localitate improprii spiritului național și tradițiilor istorice. Ne referim aici la unele localități care au denumiri de origine sovietică și la localitățile care au în denumirea lor terminațiile *-ca* și *-evca*.

În context, menționăm faptul că în R. Moldova nu numai că s-au menținut denumiri bizare, necaracteristice toponimiei și spiritului național, dar și în prezent legiuitorul mai produce monștri toponimici. La 05 aprilie 2007, mai mult din considerente de ordin politic, Parlamentul a înființat localitatea *Fabrica de Zahăr*, incluzând-o în componența orașului Fălești. În afară de faptul că localității date i-a fost atribuit un nume straniu, *Legea nr. 90 din 05.04.2007* nu a ținut cont de realitățile existente și a inclus nejustificat localitatea nou creată în componența orașului *Fălești*, deposedând, astfel, satul *Sărata Veche* de terenurile care îi aparțineau de drept, fabrica de zahăr fiind construită pe o suprafață de 145 hectare care aparțineau respectivei localități. În acest sens de idei, constatăm că o parte din cetățenii R. Moldova nu pot renunța la toponimia mutilată a localităților, ca expresia terorii totalitare și a deformării conștiinței umane. În scopul soluționării acestei situații, considerăm oportună o

analiză atentă a evoluției numelor colectivităților locale și promovarea adevărului istoric cu scopul repunerii în valoare a numelor originare.

Prin adoptarea *Legii cu privire la bazele autoadministrării locale nr. 635-XII din 10.07.1991*, Parlamentul a finalizat dezbatările asupra proiectului respectiv începute în anul 1990 și care au durat, cu unele întreruperi, mai bine de opt luni.⁹ În Hotărârea Parlamentului pentru aplicarea respectivei legi se stipula că „la prima etapă, care durează până la adoptarea *Legii cu privire la organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova*, se decentralizează puterea de stat a actualelor raioane și se extind competențele unităților administrativ-teritoriale de bază – comună (sat) și oraș. La această etapă se consolidează puterea executivă pe verticală, creându-se un mecanism intermediar de funcționalitate a noilor organe de autoadministrare: până la formarea județelor, raioanele se păstrează în actualele lor hotare”. Edificarea noului sistem de exercitare a puterii locale a fost preconizat pentru cea de-a doua etapă, iar pentru a nu periclită procesul de administrare a afacerilor publice curente, Guvernul, prin Hotărârea sa nr. 357 din 22 iulie 1991, a adoptat *Regulamentul provizoriu privind funcționarea organelor autoadministrării locale în Republica Moldova în perioada de tranziție (până la definitivarea noii împărțiri teritorial-administrative)*. Regulamentul practic nu a operat schimbări esențiale în organizarea și funcționarea autorităților publice locale, rezumându-se doar la unele terminologice. Cu toate că era unul provizoriu, respectivul regulament a fost aplicat până la finele anului 1994.

Comisia permanentă a Parlamentului pentru autoadministrarea locală și economia locală, în scopul realizării prevederilor *Legii nr. 635-XII din 10.07.1991* și a lansării unui nou sistem de administrație publică locală, a organizat grupuri de lucru care au elaborat și prezentat trei proiecte de legi: *Cu privire la organizarea administrativă a teritoriului* (care prevedea lichidarea celor 40 de raioane și o nouă delimitare a teritoriului în 7 sau 9 județe), *Cu privire la administrarea publică locală* (concepțut în spiritul tradițiilor europene, fundamentat pe practicile legislative ale unor state cu experiență în acest domeniu și respectând principiile *Cartei europene a autonomiei locale*), *Cu privire la alegerile locale* (concepțută în baza unor tradiții democratice în organizarea sufragiilor electorale ale țărilor cu un înalt grad de dezvoltare al democrației reprezentative). Însă proiectele respective nu au fost incluse în ordinea de zi a Parlamentului, deoarece activitatea sa a fost blocată, inclusiv din cauza că grupul parlamentar „Viața satului” se opunea vehement reformării organizării teritoriale a puterii publice de sorginte sovietică și a tergiversat realizarea

⁹ Snegur M. Op. cit., p. 120-123.

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

reforme administrative până la alegerile parlamentare din 1998. În plus, Parlamentul s-a autodizolvat în februarie 1994.¹⁰ Această perioadă, care a durat de la desprinderea Republicii Moldova de la URSS și până la adoptarea noii Constituții, a fost marcată de influența următoarelor tendințe contradictorii:

a) democratizarea sistemului politic a creat condiții favorabile pentru inițierea reformelor,

b) pe de o parte, opinia publică conștientizaseră necesitatea de reformare a sistemului puterii publice, inclusiv a organizării sale teritoriale, iar pe de altă parte, exista o rezistență dură din partea oponenților reformei,

c) păstrarea raporturilor tradiționale, moștenite din trecut, dintre autoritățile administrației publice centrale și administrației publice locale.¹¹

Prin art. 109 Constituția a stabilit principiile pe care se întemeiază administrația publică în „unitățile administrativ-teritoriale”, iar în art. 110 a stipulat că sub aspect administrativ, teritoriul R. Moldova este organizat în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. Localităților din stânga Nistrului, potrivit textului constituțional, le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie în conformitate cu statutul special adoptat prin lege organică. Realitatea a demonstrat că de la stabilirea în textul constituțional a unor valori și până la realizarea lor practică este o cale foarte lungă și dificil de parcurs. Experiența R. Moldova a demonstrat că aceste principii au avut mai mult un caracter decorativ pentru administrația publică locală, iar autoritățile publice locale niciodată nu au beneficiat de independență în administrarea domeniului local și nici de autonomie financiară, de dreptul de a stabili de sine stătător statele de personal necesare pentru realizarea competenței atribuite.¹²

La 07 decembrie 1994 Parlamentul R. Moldova a adoptat *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 306-XIII din 07.12.1994*, care prevede expres că teritoriul R. Moldova este organizat în „unități administrativ-teritoriale” de tipul următor: raioane, municipii, orașe, sate și unități teritoriale autonome cu statut special. Menționăm că „unitatea teritorială autonomă cu statut special” în calitate de entitate teritorial-administrativă a fost introdusă ulterior, prin modificarea art. 3 de *Legea nr. 563-XIII din 22.07.1995*, în vigoare de la 31.08.1995.

¹⁰ Popa V. Cadrul legal al administrației publice locale în Republica Moldova. În: Cartea Albă. Situația autonomiei locale în R. Moldova. Chișinău, Ed.: Cartier, 2000, p. 5-6.

¹¹ Sîmboteanu A. Reforma Administrației Publice în Republica Moldova. Chișinău: Museum, 2001, p. 68.

¹² Bratu D.D., Neacșu D. Aspecte juridico-administrative ale autonomiei locale în Europa. București: Editura Universitară, 2013, p.13.

Satul a fost definit drept „unitate administrativ-teritorială care cuprinde populația rurală unită prin teritoriu, relații economice, social-culturale, tradiții și obiceiuri”. Elementul de noutate al legii era că două sau mai multe sate se puteau uni și forma o singură unitate teritorial-administrativă – comuna. Numărul minim necesar pentru crearea unei colectivități locale a fost stabilit de 1000 de locuitori.

Orașul constituia „o unitate administrativ-teritorială mai dezvoltată decât satul din punct de vedere economic și social-cultural, având dotări edilitor-gospodărești, cu funcție administrativă, culturală, industrială, comercială, politică, a cărei populație, într-o mare parte, este încadrată în industrie, în sfera deservirii publice și în diferite domenii de activitate intelectuală”. Orașelor cu rol deosebit în viața economică, social-culturală, științifică și administrativă a R. Moldova le-a fost atribuit statutul de municipiu. Statutul de municipiu a fost atribuit orașelor Chișinău, Bălți, Bender și Tiraspol.

Legea a menținut raionul ca entitate teritorială intermedieră, definindu-l drept „o unitate administrativ-teritorială alcătuită din sate (comune) și orașe, unite prin teritoriu, relații economice și social-culturale”.

Menționăm, în logica faptelor enunțate, că legea respectivă, cu unele excepții neesențiale, nu a operat schimbări în sistemul organizării teritoriale a puterii publice din R. Moldova, legiferând, de fapt, vechea structură cu 40 de raioane moștenite din perioada regimului sovietic. Elementele de noutate introduse de *Legea nr. 306-XIII din 07.12.1994*, au vizat următoarele: a) a fost introdusă noțiunea de municipiu, care substituia pe cea de „oraș de subordonare republicană”, b) prin art. 4, alin. 2 a fost legiferată noțiunea de comună, care este proprie R. Moldova, dar nu era în concordanță cu art. 110 din Constituție, c) s-a renunțat la sintagma „așezare de tip orășenesc” pentru fostele centre raionale și unele localități rurale dezvoltate din punct de vedere a industriei prelucrătoare (Ghindești, Bucovăț, Biruința, Costești), cărora le-a fost schimbat statutul în orașe, d) art. 12, alin. 2 stabilea condițiile minime pentru formarea unei „unități administrativ-teritoriale de sine stătătoare”: o populație nu mai mică de o mie de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor din sfera socială, e) este stabilită ortografierea corectă în limba română a numelor colectivităților locale.

De facto, prin legislația adoptată la finele anului 1994 practic a fost consfințită, în mod legal, perpetuarea sistemul sovietic de organizare teritorială a puterii publice, fără schimbări esențiale la nivel local, excepție fiind doar crearea unității teritoriale autonome (Găgăuzia) în baza criteriilor etnice, incluzând trei raioane (dolay). Pe durata aflării în vigoare *Legea nr. 306-XIII din*

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

7.12.1994 a suportat nouă modificări, care, în linii mari, pot să fie încadrate în următoarea ară tematică: a) schimbarea statutului colectivităților locale, b) modificarea componenței colectivităților locale, c) modificarea condițiilor necesare pentru crearea colectivităților locale, d) schimbarea denumirii colectivităților locale, e) amendarea legii datorită creării unității teritoriale autonome cu statut special Găgăuzia.

Ultima amendare a legii a fost operată datorită necesității de a adapta situația la noile realități apărute după adoptarea, în decembrie 1994, a *Legii privind statutul juridic special al Găgăuziei (Găgăuz-eri)*, prin care Găgăuziei i-a fost atribuit un statut special în baza criteriul etnic, fiind introdusă noțiunea „unitate teritorială autonomă cu statut special”, care a fost definită după cum urmează: „unitatea teritorială autonomă cu statut special reprezintă o unitate administrativ-teritorială, alcătuită din localități unite prin relații economice și social-culturale, creată în scopul menținerii identității naționale, prosperării limbii și culturii naționale”. În acest context menționăm că varianta inițială a *Legii nr. 306-XIII din 07.12.1994*, prevedea delimitarea R. Moldova în 40 de raioane (Anexa 4). Ulterior, după crearea Găgăuziei, *Legea nr. 306-XIII din 07.12.1994* a fost modificată de *Legea nr. 563-XIII din 22.07.95*, fiind adaptată realităților noi: raioanele Comrat și Ceadîr-Lunga, în mare parte, din raionul Vulcănești, reședința raionului, Cișmichioi și Etulia, au fost incorporate în Găgăuzia, iar Legea a fost completată cu o nouă anexă „Unitatea teritorială autonomă cu statut special Găgăuzia (Găgăuz Yeri)”, în care au fost introduse localitățile care făceau parte din noua entitate: trei orașe, 23 comune și 27 localități din componența lor.

Municipiului Chișinău, potrivit prevederilor *Legii nr. 431-XIII din 19.04.1995*, i-a fost atribuit un statut special. Pe lângă teritoriul urban propriu-zis al municipiului, în componența celor cinci sectoare au fost incluse, de asemenea, „unități administrativ-teritoriale” - sate (comune) și orașe din suburbii. Fiecare sector este administrat de un pretor numit de consiliul municipal și o pretură cu statut de persoană juridică. Astfel, a fost legiferat sistemul de administrație municipală al capitalei instituit prin Hotărârea Guvernului R. Moldova *Cu privire la funcționarea Primăriei orașului Chișinău în perioada de tranziție la noua divizare teritorial-administrativă nr. 535 din 25.09.91*.

La 2 mai 1996 R. Moldova a semnat *Carta Europeană a Autonomiei Locale*, care a intrat în vigoare la 1 februarie 1998. PDAM, aflat la guvernare, a promovat un standard dublu în ceea ce privește adaptarea instituțiilor puterii publice autohtone la rigorile și normele europene de exercitare a puterii la nivel local. Declarativ, se afișă disponibilitatea guvernării de a implementa

autonomia locală, în realitate – se opta pentru menținerea verticalității puterii de sorginte sovietică. Această abordare se afla în contradicție cu prevederile art. 109 din Constituție și cu cele din *Cartă*, mai ales, referitor la criteriile de organizare teritorială a puterii publice, regimul de funcționare și eligibilitate a autorităților publice locale. Priniciile stipulate în *Cartă*, după cum sublinia V. Popa, „au servit mulți ani la rând ca simplu paravan pentru a pretinde că R. Moldova acceptă și realizează valorile democrațiilor europene”.¹³ De exemplu, Parlamentul R. Moldova, prin Hotărârea sa din 13 mai 1994, a introdus modificări în punctul 2, subpunctul a), alineatul al nouălea al Hotărârii nr. 636-XII din 10.07.1991, prin care se stipula expres că „până la efectuarea alegerilor locale, președinții comitetelor executive raionale, primarii orașelor de subordonare republicană și pretorii sectoarelor orașului Chișinău sunt confirmați, numiți, permutați, eliberați și destituiți de Președintele R. Moldova la propunerea Guvernului”. Reglementarea neconstituțională în cauză a fost incorporată ulterior și în *Legea privind alegerile locale nr. 308-XIII din 07.12.1994* (anulată ulterior de Curtea Constituțională).¹⁴ În rezultatul acestor acțiuni irespnsabile, până la alegerile locale din 23 mai 1999, 92 de colectivități locale, (10% din numărul lor total), au fost lipsite de orice susținere democratică, aleasă atât la nivelul consiliului local, cât și la nivelul primarului, autoritățile reprezentative fiind numite prin Decretul Președintelui R. Moldova.¹⁵

Controversele organizării administrativ-teritoriale din 1994 s-au manifestat în existența unor contradicții vădite între prevederile celor două legi: *Legii nr. 310 din 07.12.1994*, care promova concepția autonomiei locale, și prevederile *Legii nr. 306-XIII din 07.12.1994*, adoptată în aceeași zi, aceasta, de fapt, a preluat sistemul organizării teritoriale a puterii publice locale, caracteristic pentru sistemul administrativ de comandă.¹⁶

Caracteristic pentru această perioadă a fost și fenomenul dedublării raioanelor. Consecință a conflictului armat din anul 1992, raioanele Camenca, Dubăsari și Slobozia au fost divizate în două, cu subordonare diferită, iar după crearea Găgăuziei, de facto, existau două raioane Vulcănești.

¹³ Popa V. Op. cit., p. 6-7.

¹⁴ Hotărârea Curții Constituționale cu privire la controlul constituționalității unor prevederi ale Legii cu privire la alegerile locale și Legii privind administrația publică locală nr. 750 din 06.11.1995. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 65-66/750 din 24.11.1995.

¹⁵ Popa V. Op. cit., p. 7.

¹⁶ Sîmboteanu A. Retrospectivele evoluției și controversele reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova. <http://www.aap.gov.md/sites/default/files/AAP-Forum-1Simboteanu-Aurel-10.pdf> (accesat la 09.07.2018).

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

Generalizând cele afirmate supra, menționăm că în primii ani de la declararea independenței, cu toate că au avut loc schimbări în sistemul administrativ local, însăși structura organizării teritoriale a puterii publice a rămas neschimbată. Este contestabil, că elita politică considera problema optimizării organizării teritoriale a puterii publice drept una secundară în comparație cu schimbările din sfera politică și/sau din sfera economică. Elitele locale, de asemenea, nu au fost interesate în redimensionarea organizării teritoriale a puterii locale, manifestând interes mai mult pentru consolidarea pozițiilor în teritoriile administrative. A apărut, astfel, contradicția dintre schimbările din sfera politică și sfera economică, pe de o parte, iar pe de alta, rigiditatea organizării teritoriale a puterii publice la ambele niveluri, deși, în mod cert, era logic ca afirmarea economiei de piață, a parlamentarismului și separației puterilor în stat să fi fost însotite de schimbarea modalității de distribuire teritorială a puterii publice.

Raioanele, fiind prea mici, cu un potențial economic slab, nu se puteau autoadministra, fiind dependente total de bugetul de stat. În condițiile restrângerii cu 2/3 a PIB-ului și a deprecierii monedei naționale, statul nu mai putea finanța structurile raionale care nu aveau capacitatea de a supraviețui în condițiile de piață. Lipsa de politici adecvate pentru reorganizarea patrimoniului public, absența unor proiecte de privatizare în condițiile în care autoritățile publice locale ar fi fost beneficiarii procesului de transmitere a proprietății ori de schimbare a titularilor, au condus direct la falimentarea în masă a unor importante servicii publice de interes local/raional sau la scăderea calității lor.¹⁷ Insuccesele în implementarea unui sistem optim de organizare teritorială a puterii publice, conform cu rigorile societății democratice, se datorează și faptului că guvernanții, urmărind interese individuale și de grup, au depus eforturi consistente pentru a conserva situația existentă care îi avantaja, garantându-le funcțiile deținute și situația socială în care se aflau.

Următoarea etapă a procesului de reformă a fost determinată de eforturile edificării sistemului de organizare teritorială a puterii locale în spiritul principiilor autonomiei locale (1999-2003). După alegerile parlamentare din 1998 și a constituirii unei majorități formate din trei partide de orientare democratică s-au creat condiții favorabile pentru reformarea organizării teritoriale a puterii locale. În noiembrie 1998 Parlamentul R. Moldova a adoptat *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 191 din*

¹⁷ Popa V. Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative. Chișinău: TISH, 2003, p. 17.

12.11.1998, care a declanșat reforma organizării teritoriale a puterii locale în baza principiilor europene în materie de delimitare teritorială a puterii publice și a autoadministrării locale. Legea a făcut parte dintr-un nou pachet legislativ prin care se urmărea scopul implementării autonomiei locale și care includea următoarele legi: *Legea privind administrația publică locală nr. 186-XIV din 06.11.1998*, *Legea privind finanțele publice locale nr. 491-XIV din 09.07.1999*, *Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr. 523-XIV din 16.07.99*. În acest sens este esențial de remarcat faptul includerii unei secțiuni speciale dedicate delimitării atribuțiilor autorităților puterii locale în *Legea nr. 186-XIV din 06.11.98*. Astfel, articolul 13 din respectiva secțiune a stabilit competența satului (comunei) și orașului (municipiului), fiind definite atribuțiile fiecărei autorități publice locale. În materie de delimitare a atribuțiilor consiliilor locale legiuitorul a aplicat teoria „autolimitării statului”: sfera atribuțiilor consiliilor locale se lărgește pe măsură ce statul întelege să nu rețină anumite servicii publice în sarcina autorităților puterii statale, transferându-le autorităților puterii locale.¹⁸ Un pas important în ceea ce privește deconcentrarea serviciilor publice a fost restabilirea în sistemul administrativ autohton a instituției reprezentantul Guvernului în teritoriu – prefectul, căruia i-au fost atribuite responsabilități privind administrarea serviciilor publice deconcentrate la nivel județean și privind controlul legalității activității autorităților publice județene și locale.¹⁹

În conformitate cu dispozițiile *Legii nr. 191-XIV din 12.11.1998*, în R. Moldova au fost constituite unsprezece colectivități locale de nivelul al doilea (Bălți, Cahul, Chișinău, Edineț, Lăpușna, Orhei, Soroca, Tighina, Ungheni, Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia și municipiul Chișinău), iar statutul de municipiu, conform art. 8 din Lege, a fost acordat orașelor Bălți, Bender, Cahul, Căușeni, Chișinău, Comrat, Dubăsari, Edineț, Hâncești, Orhei, Râbnița, Soroca, Tiraspol și Ungheni. Cele unsprezece colectivități locale de nivelul al doilea, organizate în urma reformei din 1998, pornind de la premisa că aveau o structură administrativă și autorități distințe, pot fi divizate în patru categorii: 1) județele; 2) municipiul Chișinău; 3) UTA Găgăuzia; 4) localitățile din stânga Nistrului.²⁰ Suprafața medie a unui județ era de 3,1- 4 mii km² (cea ce

¹⁸ Idem, Cadrul legal al administrației publice locale în Republica Moldova. În: Cartea Albă. Situația autonomiei locale în R. Moldova. Chișinău, Ed.: Cartier, 2000, p. 10-11.

¹⁹ Cornea S., Cornea V. Autoadministrarea colectivităților locale: aspecte teoretico-practice. Cahul: US „B. P. Hasdeu”, 2010, p. 194-209.

²⁰ Palihovici S. Reforma administrației publice locale în Republica Moldova: unitatea și lupta contrarilor. În: Moldoscopie, nr. 4, 2005, p. 33.

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

constituia 9% din teritoriu), numărul locuitorilor varia între 240 și 400 mii (exceptie fiind județul Taraclia).²¹ Județele practic au fost organizate în jurul unor axe regionale industriale importante (reședințe județene) cu infrastructură mai dezvoltată (căi ferate, drumuri, telecomunicații, prestări servicii către populație), care puteau servi drept bază în dezvoltarea ulterioară.²²

Numărul colectivităților locale de nivelul întâi (cu excepția celor din stânga Nistrului) s-a micșorat până la 644, dintre care 12 municipii, 43 orașe și 589 sate (comune) care înglobau 1.533 de localități. Aceasta s-a produs pe calea comasării localităților cu o populație mai mică de 2.500 de locuitori, număr minim de populație necesar pentru formarea unei colectivități locale de primul nivel, spre deosebire de 1.000 de locuitori, cât prevedea legislația anterioară (Anexa 5).

În procesul elaborării proiectului reformei date s-a ținut cont de potențialul economic și de producție, de disponibilitatea și gradul de dezvoltare a infrastructurii sociale pentru a crea condiții egale de dezvoltare fiecărui județ nou format. Comasarea raioanelor a fost preconizată în aşa mod ca entitățile nou create să fie compacte, în scopul administrării lor mai eficiente. S-a ținut cont și de relațiile istorice, problemele etnice, culturale etc. Principalele raționamente care au stat la baza noii structuri administrativ-teritoriale se refereau la domeniul economico-financiar, fiind orientate spre asigurarea condițiilor pentru entitățile nou create de a se autofinanța.²³ La momentul realizării reformei din 1998 între raioane existau multiple discrepanțe: raionul Hâncești era de 2,6 ori mai mare ca raionul Ialoveni, iar raionul Orhei, după numărul locuitorilor (136.000) era mai mare de 4,3 ori decât Basarabeasca (32.000). Mai menționăm că majoritatea raioanelor nu-și acopereau cheltuielile din veniturile proprii nici în proporție de 30%.

Reforma a fost precedată de o amplă analiză a situației economice, sociale, demografice și de altă natură a colectivităților teritoriale planificate, efectuată cu sprijinul instituțiilor europene și a avut drept obiectiv regionalizarea teritoriului, crearea unor județe cu o bază economică și fiscală stabilă, menită să asigure edificarea condițiilor decente pentru funcționalitatea lor.²⁴ Reforma

²¹ Reforma administrației publice: controversele problemelor care bat la ușă. În: Administrarea publică, nr. 3, 1998, p. 17.

²² Impedimentele reformei teritorial-administrative. <http://www.cisr-md.org/pdf/privec4-4.pdf> (accesat la 26.12.2017).

²³ Reforma administrației publice: controversele problemelor care bat la ușă. În: Administrarea publică, nr. 3, 1998, p. 17.

²⁴ Sîmboteanu A. Retrospectivele evoluției și controversele reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova. <http://www.aap.gov.md/sites/default/files/AAP-Forum-1Simboteanu-Aurel-10.pdf> (accesat la 09.07.2018).

urmărea și obiectivul reducerii cu 25-30% a personalului din autoritățile administrative, efectul anual preconizat al acestei acțiuni fiind 12 milioane lei.²⁵ În rezultatul implementării reformei s-au creat premisele și au fost realizati pași concreți privind cooperarea transfrontalieră cu colectivitățile teritoriale subnaționale din România și Ucraina.

Organizarea teritorială a puterii locale instituită în rezultatul reformei a creat premisele edificării unui nou sistem de funcționare a puterii publice în baza principiilor autonomiei locale și statului democratic de drept, această asumție practic fiind acceptată majoritar în mediul universitar-academic din R. Moldova. Potrivit opiniei lui V. Popa, *Legea nr. 186-XIV din 06.11.98*, în linii generale, conținea toate elementele necesare pentru implementarea autonomiei locale, efectuându-se strictă delimitare de atribuții între autoritățile puterii publice locale,²⁶ iar A. Sîmboteanu menționa că în rezultatul reformei teritorial-administrative din 1998-1999, sistemul administrativ moldovenesc practic „a fost racordat structural și funcțional mai aproape de rigorile europene, dar și de sistemul tradițional autohton”.²⁷ În cadrul noilor dimensiuni teritoriale ale puterii locale, comensurabile cu cele europene, afirma autorul citat supra, „au început să fie implementate noi mecanisme de administrare, folosind pe larg pârghiile desconcentrării administrative prin instituția Prefectului și serviciilor desconcentrate în teritoriu ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și prioritățile descentralizării și autonomiei locale”.²⁸

Cu toate că organizarea teritorială a puterii publice sub forma instituită în 1999 a funcționat un termen scurt, fiind dificil de a veni cu evaluări obiective în scopul relevării particularităților distincte, s-ar putea, totuși, scoate în evidență anumite curențe funcționale ale respectivului sistem. „Peregrinările redimensionării administrativ-teritoriale, constata A. Pascaru, au adus în prim plan nu numai insuficienta experiență a organelor abilitate de a fi pe potriva cerințelor, ci și prevalarea intereselor de partid în raport cu interesul național. S-a constatat că Președintele și parlamentarii, reprezentanți ai partidelor aleși în urma scrutinului electoral (din 1998 – n. n.), în loc să vegheze la implementarea

²⁵ Palihovici S. Reforma administrației publice locale în Republica Moldova: unitatea și lupta contrarilor. În: *Moldoscopie*, nr. 4, 2005, p. 31.

²⁶ Popa V. Cadrul legal al administrației publice locale în Republica Moldova. În: *Cartea Albă. Situația autonomiei locale în R. Moldova*. Chișinău, Ed.: Cartier, 2000, p. 9.

²⁷ Sîmboteanu A. Op. cit.

²⁸ Sîmboteanu A. Probleme ale organizării teritoriului în procesul de instituționalizare și evoluție statală a Moldovei. În: *Moldoscopie (Probleme de analiză politică)*, nr. 4, 2008, p. 18-19.

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

legii adoptate și aprobate, de facto au fost cei care au politicat-o".²⁹ Deja în octombrie 1999 sub presiunea minorităților bulgare din fostul raion Taraclia, Parlamentul a creat un nou județ cu același nume și cu o populație de 44 mii de locuitori. În acest context, menționez că din start, în nouă construcție teritorială a puterii publice a fost prezent factorul instabilității care pune în dificultate planificarea și implementarea unor acțiuni pe termen lung atât pentru autoritățile publice locale și regionale, cât și pentru cele centrale.³⁰ Înem să menționăm, în aceeași ordine de idei, că *Legea nr. 191-XIV din 12.11.1998*, de-a lungul perioadei aflării în vigoare a suferit nouă modificări.

Noua delimitare teritorială a puterii publice locale a diminuat multe discrepanțe, dar nu le-a înlăturat. Spre exemplu, județul Orhei, după suprafață, era cu mult mai mare decât județele Cahul, Tighina, Taraclia; existau disproporții și după numărul populației: județele Bălți și Orhei aveau o populație de peste 400.000 locuitori, iar populația județului Taraclia era mai mică de 50.000; erau repartizate disproportional și „unitățile administrativ-teritoriale” de nivelul I din cadrul județelor: de la 251 în județul Bălți la 81 în Tighina și chiar 26 în Taraclia.³¹ Problemele majore cu care s-a confruntat reforma, în opinia noastră, sunt următoarele: a) descentralizarea responsabilităților către autoritățile puterii locale n-a fost urmată de finanțarea corespunzătoare; b) în locul descentralizării reale a responsabilităților către autoritățile puterii locale de nivelul I, multe servicii publice au fost concentrate în noile „capitale” județene sau chiar păstrate în orașele care în trecut au fost centre raionale; c) nu au fost diminuate discrepanțele existente dintre sistemul de așezări, creat în perioada sovietică în baza modelului raioanelor și noua organizare teritorială a puterii locale.³²

Deficiențele reformei pot fi divizate în două categorii: 1) incipiente, care le include pe cele care au fost admise la faza de adoptare a *Legii nr.191-XIV din 12.11.1998* și 2) ulterioare, generate prin amendările legislației. În cadrul primei categorii evidențiem următoarele carente: a) corelarea deficitară a serviciilor publice descentralizate cu capacitatea autorităților puterii locale de a oferi

²⁹ Pascaru A. Recuperarea tradiției și necesitatea inovării în organizarea administrativă a Republicii Moldova. În: Teoria și practica administrației publice. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională (20 mai 2016). Chișinău: AAP, 2016, p. 26.

³⁰ Osoianu I. Federalizare sau regionalizare? Experiența europeană, perspectivele Republicii Moldova. <http://www.ipp.md/lib.php?l=ro&idc=162&year=2003> (accesat la 11.11.2016).

³¹ Palihovici S. Op. cit., p. 33.

³² Prohmitchi V. Reorganizarea administrativ-teritorială: o componentă esențială a unei descentralizări de succes în Republica Moldova. În: Guvernare și democrație, nr. 1, 2011, p. 43.

serviciile respective, b) infrastructura și serviciile publice nu au fost adaptate la noile realități și structuri teritorial-administrative, c) delimitarea neclară a domeniilor de activitate ale autorităților publice locale și județene, fapt care a provocat interpretări incorecte și conflicte interinstituționale, d) descurajarea cooperării dintre colectivitățile locale, e) dimensionarea fragmentată a teritoriilor județelor Cahul, Taraclia și a UTA Găgăuzia, f) nu a fost stopată practica, potrivit căreia, orice autoritate publică cu atribuții de revizie și de control poate verifica legalitatea și oportunitatea acțiunilor, inacțiunilor sau deciziilor administrative a autorităților locale și județene. În cea de-a doua categorie includem următoarele: a) instabilitatea cadrului normativ, b) limitarea abuzivă a autonomiei financiare a autorităților locale, c) conflictele patrimoniale dintre autoritățile statale și cele subnaționale, d) accentuarea disproportiilor urban-rural și, în special, a decalajul dintre capitală și provincie, e) instruirea insuficientă a funcționarilor publici în domeniul politicilor regionale și locale.³³

I. Creangă consideră că la adoptarea *Legii nr. 191-XIV din 12 noiembrie 1998* nu s-a ținut cont de tradițiile istorice ale localităților, de legăturile de rudenie și obiceiurile populației, nu s-a consultat opinia populației, efectuându-se o asociere forțată. Situația respectivă denotă că, de fapt, autoritățile au efectuat o analiză incompletă a legăturilor și tradițiilor fiecărei comunități și nu au depus suficient efort pentru a elucida importanța socială, politică și economică a reformei.³⁴ În acord cu opiniile lui I. Creangă, insistăm asupra necesității și importanței implicării populației la toate etapele de realizare a reformei, remarcând în context, că fără a convinge publicul despre importanța schimbărilor preconizate și fără a avea sprijinul larg al populației, reforma este sortită eșecului.

Mai notăm că lipsa de comunicare între decidenții politici și populație, informarea insuficientă referitor la obiectivele, finalitățile și etapele de realizare a reformei, conjugate cu lipsa experienței profesionale a funcționarilor publici de toate nivelurile au influențat substanțial eficiența acțiunilor întreprinse. Nu în ultimul rând trebuie menționat faptul că județele au început să funcționeze în condițiile declanșării crizei economice externe, care a limitat resursele financiare și posibilitățile de a activa la parametri optimi. Nu trebuie de neglijat și situația că în fază inițială de funcționare a noului sistem, județele au activat în baza normelor bugetare care fusese elaborate din perspectiva existenței celor 40 de raioane.

³³ Osoianu I. Op. cit.

³⁴ Creangă I. Administrația publică locală în contextul actualelor prevederi constituționale și perspectiva unor noi reglementări constituționale. În: Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele. Chișinău: TISH, 2005, p. 203.

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

Deoarece „organizarea administrativ-teritorială bazată pe județe” a funcționat, efectiv, doar trei ani, este foarte dificil de desfășurat o analiză amplă a efectelor implementării acestei reforme. În general, este acceptată ideea că județele, având o capacitate administrativă mai mare, dispun de mai multe posibilități în comparație cu raioanele, care, fiind mai mici ca dimensiuni, au posibilități limitate de a soluționa eficient problemele vitale ale populației. Județele au fost mai bine dotate din punct de vedere economic și social, având o infrastructură mai puternică și chiar o identitate în devenire.

Următoarea etapă, a treia, întrunește drept punct de plecare implementarea prevederilor *Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001*, promulgată la 25.01.2002 prin Decretul Președintelui R. Moldova nr. 464-III din 25.01.2002 și care a intrat în vigoare la 29.01.2002. Legea a fost adoptată în ritmuri alerte, fără a se consulta la faza de proiect populația, autoritățile puterii locale sau organismele internaționale la care R. Moldova este parte. La elaborarea proiectului de lege nu a fost luată în considerare nici experiența altor state în materie de reformare a sistemului de organizare teritorială a puterii locale.³⁵ Și în procesul de realizare a contrareformei, PCRM a evitat discuțiile publice asupra subiectului, a ignorat recomandările specialiștilor în domeniu și ale instituțiilor europene. În schimb, controlând posturile de radio și televiziune publice, singurele mijloace de informare în masă cu acoperire națională, PCRM a reușit să inducă în rândul populației falsa idee privind necesitatea revenirii la verticala puterii.³⁶

Prin legea menționată a fost stabilit numărul colectivităților teritoriale locale de ambele niveluri, modalitățile de formare și de desființare a lor, modalitatea de stabilire și modificare a hotarelor lor. Însă esența *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001* constă în reînființarea raioanelor, care au substituit județele, a redus numărul de locuitori necesar pentru formarea „unității administrativ-teritoriale” de sine stătătoare de la 2.500 la 1.500, atrăgând în asemenea manieră mărirea numărului „unităților administrativ-teritoriale”.³⁷ Legea a menținut statutul special al Găgăuziei, atribuit în anul 1994.

Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 a fost pusă în aplicare după alegerile locale din lunile mai-iunie 2003. În rezultatul acestor alegeri generale au fost aleși 898 primari, 1.126 consilieri raionali și 10.841 consilieri locali. Primul tur de scrutin din 25 mai a fost validat, în toate cele 35 de circumscripții electorale fiind

³⁵ Palihovici S. Op. cit., p. 34.

³⁶ Prohnitchi V. „Pragmatismul” contra-reforme administrative. <http://www.iatp.md/descentralizare/ra313.asp> (accesat la 01.10.2011).

³⁷ Creangă I. Op. cit., p. 203-204.

depășit baremul de validare a alegerilor de 1/3. Deoarece la 25 mai, în 395 localități niciunul dintre candidații la funcția de primar nu a acumulat 50% din voturile alegătorilor necesare pentru victoria în alegeri, la 8 iunie a fost organizat turul doi de scrutin.

Cu toate că instituirea oficială a noii configurații a puterii locale a demarat imediat după alegerile locale generale din mai-iunie 2003, pregătirea terenului și încercări de forțare a lucrurilor au avut loc mai înainte. Odată cu publicarea *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001*, la 29 ianuarie 2002, s-a încercat de către guvernare întreruperea mandatelor aleșilor locali, care fuseseră aleși în mai 1999, și declanșarea alegerilor locale anticipate. Astfel, prin *Hotărârea nr. 807-XV din 05.02.2002* Parlamentul stabilise data alegerilor anticipate la 7 aprilie 2002, tentativa ilegală fiind stopată prin *Decizia Curții Constituționale nr.10 din 19.02.2002*. Această intenție a guvernanților a indus în mediul funcționarilor din autoritățile publice județene și locale o stare de incertitudine și nesiguranță în menținerea locului de muncă, paralizând astfel activitatea respectivelor autorități.

Drept urmare a implementării contrareformei, a crescut considerabil numărul colectivităților locale de nivelul I – de la 647 la 901 și de nivelul II – de la 12 la 32 raioane, R. Moldova revenind la modelul sovietic de organizare teritorială a puterii locale (Anexa 7). Asemănarea dintre sistemul sovietic și cel de după contrareformă poate fi ilustrată prin următoarele cifre: în anul 1988 în RSSM existau 827 de soviete locale, iar după contrareformă – 903 de colectivități locale (fără a lua în calcul cele din raioanele de est); în anul 1988 existau 40 de raioane și în prezent există 40 de raioane (dacă se iau în calcul trei raioane interne ale Găgăuziei și cinci raioane din Transnistria).³⁸ Concomitent cu majorarea numărului de „unități administrativ-teritoriale” de nivelul unu și doi s-au întreprins tentative și acțiuni practice de restabilire a verticalei puterii.

În rezultatul contrareformei nu au fost create servicii noi și nu a fost îmbunătățită calitatea serviciilor publice furnizate; de fapt, s-a produs apropierea aparatului birocratic obedient partidului de guvernământ de colectivitățile locale, reducându-l la o simplă rețea de transmisie a deciziilor luate la nivel central.³⁹ Aceasta s-a întâmplat, potrivit opiniei A. Sîmboteanu, din cauza promovării de către forțele politice aflate atunci la guvernare, a unei politici părtinitoare, de ignorare a principiului continuității și consecutivității

³⁸ Osoian I. et al. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Chișinău: Expert Grup, 2010, p. 52.

³⁹ Munteanu Ig. Analiza funcțională a puterilor locale: metodă și concept. Chișinău: TISH, 2004, p. 54.

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

proceselor inițiate anterior, acțiuni care au prejudiciat serioas procesul de reformare a administrației publice locale.⁴⁰

Elaborarea și implementarea contrareformei la nici trei ani de la reforma din 1999 ar fi trebuit să fie fundamentată pe motive foarte serioase și argumentate indubitable. Pentru a înțelege logica „reformatorilor” este util de a studia raționamentele invocate. Promotorii contrareformei au operat cu un spectru de considerente care pot fi rezumate la următoarele:

- promisiunile electorale fixate în programul electoral al PCRM,
- „solicitările cetățenilor”, care ar fi atins fabuloasa cifră de 650.000,⁴¹
- „organizarea administrativ-teritorială” contravine Constituției, care prevede delimitarea Republica Moldova în „raioane, orașe și sate”,
- județele, ca structuri teritorial-administrative, nu și-au justificat existența și revenirea la raioane ar facilita accesul cetățenilor la autoritățile publice raionale prin reducerea distanței între localități și centrele raionale,
- necesitatea consolidării verticalei puterii,
- reducerea numărului de funcționari în administrația publică locală,
- stoparea degradării fostelor centre raionale.

Analiza argumentelor invocate de inițiatorii contrareformei denotă inconsistență acestora. Spre exemplu, în timpul campaniei electorale pentru alegerile parlamentare PCRM a exploatat la maximum necunoașterea de către populație a obiectivelor reformei din 1999, precum și a erorilor admise de realizatorii reformei, inclusiv în platforma electorală revenirea la sistemul sovietic de organizare teritorială a puterii locale. Argumentele guvernantilor, precum că realizarea contrareformei a ținut de omorarea promisiunilor electorale nu justifică plenar realizarea acestei, deși a fost declanșată campania de colectare a semnăturilor cetățenilor în susținerea inițiativei. Un sondaj realizat în noiembrie 2001 de Institutul de Politici Publice atestă că în setul de probleme pe care cetățenii și-ar fi dorit să le vadă soluționate în mod priorită, problema reformării „organizării administrativ-teritoriale” nu figura.⁴²

Referitor la afirmația autorilor contrareformei că „organizarea administrativ-teritorială” în județe și comune ar contraveni Constituției, precizăm că,

⁴⁰ Sîmboteanu A. Retrospectivele evoluției și controversele reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova. <http://www.aap.gov.md/sites/default/files/AAP-Forum-1Simboteanu-Aurel-10.pdf> (accesat la 09.07.2018).

⁴¹ Депутаты встали к конвейеру // Экономическое обозрение, 28.12.2001.

⁴² Apud Boțan Ig. Revizuirea organizării administrative a teritoriului Republicii Moldova. <http://www.e-democracy.md/comments/political/200304081/> (accesat la 14.05.2003).

Curtea Constituțională s-a pronunțat la capitolul respectiv în octombrie 1999: fiind sesizată de un grup de deputați din fracțiunea PCRM, Curtea Constituțională a constatat că Parlamentul, adoptând *Legea nr. 191-XIV din 12.11.1998*, a folosit în paralel, pentru identificarea noțiunilor de sat, oraș, raion noțiunile de comună, municipiu, județ. Curtea Constituțională a constatat că folosirea noțiunilor de comună, municipiu și județ nu a adus atingere principiilor autonomiei locale, descentralizării, statuate în art. 109 al Constituției și principiilor constituționale de organizare a teritoriului statului. Din aceste considerente, Curtea a recunoscut drept constituționale noțiunile de comună, municipiu, județ, conținute în textul *Legii nr. 191-XIV din 12.11.1998*.

Prin amplasarea autorităților publice de nivelul II și a serviciilor deconcentrate ale statului practic s-a urmărit și „reanimarea” fostelor centre raionale: multe centre raionale au fost create din rațiuni ideologice și în logica hipercentralismului sovietic, fiind lipsite de fundamente sau rațiuni de ordin economic sau social. Irosirea banului public pentru reanimarea unor structuri anacronice este lipsită de logică, orașele mici pot fi reanimate doar prin mecanisme și programe cu caracter economic și social, nu prin pulverizarea resurselor și mijloacelor financiare publice.

Existența orașelor mici și a localităților rurale nu poate să fie îmbunătățită prin restabilirea raioanelor de tip sovietic, aşa după cum afirmau strategii comuniști, ci doar prin elaborarea unor politici rurale și de dezvoltare a teritoriului fezabile, care ar prevedea, printre altele, cadrul juridic clar necesar pentru colaborarea dintre localități în interiorul regiunilor, pentru asocierea regiunilor în vederea soluționării unor probleme supra-regionale de interes comun și pentru colaborarea transfrontalieră.⁴³

Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 în art. 2 stipulează în mod expres că „divizarea teritoriului țării în unități administrativ-teritoriale este chemată să asigure realizarea principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, asigurării accesului cetățenilor la organele puterii și consultării lor în problemele locale de interes deosebit”. Este lesne de observat că în afară de principiile de bază ale administrației publice locale enumerate în articolul 109 al Constituției, legiuitorul a introdus unul nou: cel al asigurării accesului cetățenilor la autoritățile puterii. Principiul respectiv este doar nominalizat în textul legii, nefiind explicat. Studiind conținutul legii, se poate deduce că s-a avut în vedere nu atât facilitarea accesului propriu-zis al cetățenilor la autoritățile

⁴³ Prohnitchi V. Op. cit.

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

puterii (presupunem că este vorba de autoritățile puterii locale), cât micșorarea dimensiunilor teritoriale ale „unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi” pentru micșorarea distanței între reședințele de raioane și „unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I”. Considerăm că astfel s-a comis intenționat o eroare de interpretare a principiului subsidiarității. Mult mai adekvat, din punct de vedere al științei administrației contemporane, ar fi trebuit stipulat principiul accesului populației la servicii publice de calitate, ceea ce ar însemna nu scurtarea distanței în kilometri până la serviciile publice, ci acordarea lor nemijlocit la locul de trai al populației. Autonomia locală presupune nu atât accesul cetățenilor la autoritățile puterii publice, cât accesul la servicii publice accesibile și calitative, logica fiind următoarea: autoritățile puterii publice locale ar trebui să-și diversifice metodele și formele de interacțiune cu populația, să se apropie foarte mult populație prin satisfacerea cât mai deplină a necesităților colectivității.

Referitor la afirmațiile cu privire la reducerea numărului de funcționari publici, este ușor de sesizat faptul că triplarea numărului de entități intermediare nu are cum să contribuie la reducerea numărului angajaților din cadrul autorităților puterii locale. Aparatul Consiliului județean, în conformitate cu *Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 680 din 22.07.99*, constituia 34 de unități (cota maximă), exceptând județul Taraclia, care avea 14,5 unități. După adoptarea *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001*, Guvernul Tarlev a micșorat statele de personal pentru etapa de tranzitie la raioane, numărul total fiind de 289 unități pentru autoritățile publice județene. Astfel, potrivit prevederilor Anexei 2 a *Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 893 din 09.07.2002*, pentru aparatele consiliilor județene s-au stabilit următoarele state de personal: Bălți – 44, Cahul – 23, Chișinău – 45, Edineț – 33, Lăpușna – 29, Orhei – 28, Soroca – 28, Taraclia – 11, Tighina – 20, Ungheni – 28.⁴⁴

Prin *Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 689 din 10.06.2003* statele de personal al aparatului președintelui raionului au fost stabilite la limita de 21 de unități, însă raioane fiind, reamintim, deja nu 10, ci 32. Numărul colectivităților locale de nivelul I a atins cifra de 901, fiind cu 254 mai multe decât până la alegerile locale din 2003. După implementarea contrareformei numărul consilierilor raionali a crescut esențial de la 344 la 1.284; numărul angajaților în aparatele președintelilor de raioane a sporit până la 4.640 față de 2.060 în aparatele consiliilor județene; numărul angajaților din primăriile rurale

⁴⁴ Hotărârea Guvernului R. Moldova cu privire la organograma și statele – tip ale aparatului și subdiviziunilor consiliului județean nr. 893 din 09.07.02.

a crescut de la 6.534 până la 9.306, iar a celor angajați în primăriile orășenești a sporit de la 989 la 1.173.⁴⁵ Lesne de observat, că numărul funcționarilor a crescut considerabil, iar declarațiile referitor la reducerea numărului de funcționari la nivel local au fost un simplu truc propagandistic. În condițiile în care numărul colectivităților locale se majora cu o treime, iar cel al colectivităților intermediare (raioane) se tripla, promotorii contrareformei estimau reducerea personalului angajat în autoritățile publice locale publice locale de la 28.000 la 13.000 funcționari.⁴⁶

După cum rezultă din datele prezentate, contrareforma din anul 2003 reprezintă un exemplu elocvent că, în foarte multe cazuri, opțiunea pentru un model de organizare teritorială a puterii publice nu este determinată neapărat de factorii care țin de știință, ci de tradiții și mentalitate, de interesele de grup și cele de natură politică. Organizarea teritorială a puterii locale a fost realizată în conformitate cu structurile teritoriale ale partidului de guvernământ, formate în baza principiului organizării administrative a teritoriului de până la reforma din 1999, fiind, astfel, un mijloc de a-i recompensa pe cei care au lucrat în campania electorală, dar au rămas, din diferite cauze, fără funcții. S-a dorit de asemenea plasarea reprezentanților PCRM în cadrul structurilor publice locale cu scopul de a-și consolida pozițiile în teritoriu. Cu alte cuvinte, are loc reactivarea practicilor sovietice de instalare a secretarilor locali de partid în fruntea structurilor administrative locale. Nu în ultimul rând, s-a urmărit scopul propagandistic de discreditare a tot ce s-a realizat până la venirea PCRM la putere.

Situația creată după realizarea contrareformei din 2003 a confirmat intențiile guvernantilor de a „consolida verticalitatea puterii”, adică a suprima autonomia locală și a subordona autoritățile locale puterii statale. Intenția de reintroducere a sistemului de raioane a fost condiționată economic și de obiectivul PCRM de a submina baza financiară a regionalismului și a autonomiei locale, astfel de a facilita instaurarea controlului politic total asupra țării „prin aservirea financiară a localităților și regiunilor bugetului de stat”.⁴⁷ Potrivit expertilor IDIS „Viitorul”, sistemul finanțelor publice locale, după realizarea contrareformei, avea următoarele particularități: a) nu încuraja inițiativa locală, ci obedieneță, b) structura și mărimea bugetelor locale nu erau determinate de necesitățile locale și nici corelate cu potențialul economic al

⁴⁵ Reforma teritorială din Moldova: costurile unui experiment. În: Forum, nr. 10, 2003, p. 19.

⁴⁶ Prohnitchi V. Op. cit.

⁴⁷ Prohnitchi V. Op. cit.

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

localităților, c) investițiile capitale erau alocate discreționar și reprezentau, de regulă, transferuri cu destinație partinică și/sau electorală, aprobate la cel mai înalt nivel, fără supraveghere obiectivă și democratică), d) existența paralelă a cadrului normativ și a realităților pe teren.⁴⁸ Partidul de guvernământ, prin accentuarea dependenței financiare a colectivităților locale, și-a asigurat și dependența lor politică față de centru, unicul criteriu de finanțare a colectivităților locale fiind cel politic. Menționăm că politica de „consolidare a verticalei puterii” s-a declanșat cu mult înaintea contrareformei din 2003. Astfel, *Legea nr. 298-XV din 22.06.01* a transferat direcțiile financiare județene din subordinea consiliilor județene în subordinea prefectilor, anulând astfel autonomia financiară a colectivităților locale, fără de care este lipsită de sens autonomia locală în sensul stabilit de art. 109 din Constituție. Din aceste considerente, putem afirma cu certitudine că contrareforma a fost orientată din start spre distrugerea autonomiei financiare locale și a întregului sistem al finanțelor publice, discrepanțele existente la nivel local, după revenirea la raioane, s-au accentuat și mai mult.

O consecință regretabilă a contrareformei este fragmentarea teritorială a colectivităților teritoriale intermediare. UTA Găgăuzia, împreună cu raioanele Cahul și Taraclia sunt fracționate în câteva arealuri teritoriale. De exemplu, localitatea A.I. Cuza este totalmente izolată de restul localităților raionului Cahul, complicând viața cetățenilor și făcând imposibilă includerea localității în proiectele de dezvoltare a infrastructurii raionale. Fracționarea teritoriului în raioane mici, cu o distribuție geografică, la rândul ei, fărâmîțată, reduce din calitatea planificării, dar mai ales a implementării planurilor elaborate.⁴⁹

În rezultatul realizării contrareformei a fost redus numărul municipiilor. Potrivit prevederilor art. 8 al *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001* numărul municipiilor s-a micșorat de trei ori (de la 15 la 5). Orașele Cahul, Căușeni, Dubăsari, Edineț, Hîncești, Orhei, Rîbnița, Soroca, Taraclia și Ungheni și-au pierdut statutul de municipii.

Ulterior, din decembrie 2006, cadrul normativ al funcționării puterii locale a fost completat cu alte patru acte normative, care prevedea distribuirea mai judicioasă a responsabilităților între nivelurile puterii publice, crearea oportunităților pentru funcționarea puterii locale în condițiile descentralizării

⁴⁸ Factorul politic al finanțării infrastructurii la nivel local. Policy Brief, nr. 3, 2008. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2008, p. 1-2.

⁴⁹ Osoianu I. Federalizare sau regionalizare? Experiența europeană, perspectivele Republicii Moldova. <http://www.ipp.md/lib.php?l=ro&idc=162&year=2003> (accesat la 11.11.2016).

și dezvoltării regionale, modernizarea politicilor de personal.⁵⁰ Însă prevederile legale urmău să fie implementate în cadrul organizării teritoriale a puterii locale de sorginte sovietică. Descentralizarea în condițiile menținerii colectivităților locale sărace din punct de vedere patrimonial și finanțar nu se dovedește să fie altceva decât o formă subtilă de a menține sistemul centralizat de exercitare a puterii publice în R. Moldova.

În încheiere vom sublinia că pe durata aflării în vigoare, *Legea nr.764-XV din 27.12.2001* a suportat 13 modificări, care se încadrează în următoarea ară tematică: a) modificarea conținutului unor articole și anexe, b) modificarea compoziției colectivităților locale, c) constituirea de noi colectivități locale, d) schimbarea statutului colectivităților locale.

Acțiunile întreprinse de partidul de guvernământ în cadrul contrareformelor din 2003 nu pot fi altfel tratate decât tentative de a reabilita vechiul sistem sovietic administrativ de comandă, prin implementarea unor metode și practici perimale, caracteristice unui regim nedemocratic. Revenirea la organizarea teritorială a puterii locale de sorginte sovietică în condițiile în care statele europene optează pentru consolidarea colectivităților locale și aprofundarea proceselor de descentralizare și regionalizare este o dovadă clară a lipsei de vizionare strategică și de promovare a intereselor de grup din partea PCRUM în detrimentul interesului național.

În 2009 guvernarea comunistă este înlocuită de guvernările „proeuropene”, la 8 august 2009, patru din cele cinci partide care au trecut pragul electoral în urma alegerilor parlamentare anticipate din 29 iulie 2009, PLDM, PL, PDM și AMN (53 de mandate), au constituit coaliția de guvernare „Alianța pentru Integrarea Europeană”, aceasta se angaja să realizeze următoarele obiective majore privind descentralizarea puterii și consolidarea autonomiei locale: a) demontarea „verticalei puterii”, eliminarea discriminării pe criterii politice în procesul bugetar și de alocare a investițiilor către autoritățile publice locale; b) asigurarea autonomiei autorităților locale în conformitate cu standardele europene.⁵¹ La 25 septembrie 2009, majoritatea parlamentară a

⁵⁰ Aceste acte normative sunt: Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008; Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006; Legea privind descentralizarea administrațivă nr. 435-XVI din 28.12. 2006; Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova nr. 438 din 28.12.2006.

⁵¹ Declarație privind constituirea Coaliției de guvernare „Alianța pentru Integrarea Europeană”. <http://www.pl.md/libview.php?l=ro&idc=78&id=1210&t=/Presa/tiri/DECLARATIE-privind-constituirea-Coalitiei-de-guvernare-Alianta-pentru-Integrarea-Europeanana> (accesat la 16.08.2017).

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

votat guvernul de coaliție condus de către V. Filat, Programul de activitate „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” a inclus următoarele obiective cu privire la descentralizarea și autonomia locală: a) dezvoltarea cadrului legal, normativ și instituțional corespunzător principiilor descentralizării și autonomiei locale, b) asigurarea transferului de competență către autoritățile publice locale și întărirea capacității lor administrative și c) fortificarea autonomiei financiare și patrimoniale a autorităților publice locale.⁵²

În realitate, cu toate că descentralizarea și consolidarea puterii locale au constituit prioritățile principale ale Guvernul Filat 1, în materie de organizare teritorială eficientă a puterii locale au fost înregistrate mai multe deficiențe, printre care notăm următoarele: a) problemele descentralizării și ale consolidării puterii locale, cu unele excepții, au lipsit o perioadă lungă de timp din sfera atenției factorilor decizionali; b) întârzierea cu opt luni a acțiunilor concrete în direcția descentralizării (septembrie 2009 – aprilie 2010); c) lipsa unei instituții cu suficientă autoritate și competență la nivel de Guvern, care să fie responsabilă de realizarea acțiunilor cu privire la descentralizarea și consolidarea autonomiei locale; d) lipsa consultărilor sistematice și dialogului permanent, efectiv și instituționalizat între autoritățile centrale și autoritățile publice locale; e) lipsa acțiunilor concrete care ar fi îmbunătățit situația colectivităților locale în domeniul finanțelor locale, patrimoniului local, distribuirii competențelor; f) lipsa corelării reformei administrației centrale cu cea locală.⁵³

La 27 decembrie 2010 Guvernul V. Filat a demisionat, iar la 14 ianuarie 2011 „noul guvern”, V. Filat II primește votul de încredere în Parlament și aprobarea noului Program de guvernare. Se declara că descentralizarea puterii și abilitarea autorităților publice locale cu puteri reale trebuie să aibă o contribuție majoră la dezvoltarea veritabilă a regiunilor. Pentru realizarea acestor obiective, erau preconizate mai multe acțiuni prioritare. Referitor la organizarea teritorială a puterii publice locale au fost planificate următoarele: a) reexaminarea competențelor atribuite autorităților publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea în conformitate cu principiile descentralizării; b) crearea unor mecanisme reale pentru stimularea cooperării intercomunale și

⁵² Programul de guvernare a guvernului Filat. <http://www.interlic.md/2009-09-25/programul-de-guvernare-a-guvernului-filat-integral-aici-12062.html> (accesat la 26.09.2009).

⁵³ Propunerile Congresului Autorităților Locale din Moldova în legătură cu elaborarea programului guvernului pentru anii 2011-2014. <http://www.calm.md/doc.php?l=ro&idc=7&id=516&t=/Documente/Propunerile-CALM/Propunerile-CongresuluiAutoritatilor-Locale-din-Moldova-CALM-in-legatura-cu-elaborarea-programului-guvernului-pentru-anii-2011-2014> (accesat la 12.09.2013).

consolidării teritoriale; c) elaborarea unor criterii obiective (mărimea teritoriului administrat, numărul populației, resursele financiare locale, veniturile medii pe cap de locuitor), care ar stabili numărul populației cuprins într-o unitate administrativ-teritorială; d) elaborarea unui mecanism fezabil și eficient de transfer al competențelor autorităților publice locale în baza capacitații administrative ale comunităților; e) definitivarea procesului de separare a reală și eficientă a funcțiilor administrației centrale de funcțiile administrațiilor raionale, prin mecanismele descentralizării și desconcentrării serviciilor publice.

În data de 05 aprilie 2012 Parlamentul R. Moldova a aprobat *Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015*. Opoziția parlamentară a criticat dur SND – la conferința de presă din 27 aprilie 2011 președintele PCRM V. Voronin afirma: „în spatele procesului de „descentralizare” este urmărită, de fapt, ideea unei reforme administrativ-teritoriale generale”, calificată de el drept „genocid administrativ”. Modelul sovietic de delimitare teritorial-administrativă, reinstaurat prin antireforma din 2003, în viziunea Președintelui PCRM, era ceva sacru, „cu ce nu se poate de jertfit niciodată, că sunt lucruri pe care nu se poate de economisit, care nu sunt de vânzare”.⁵⁴

La 8 martie 2013 Prim-ministrul V. Filat a prezentat demisia Guvernului, următorul executiv, condus de Iu. Leancă, a guvernat plenipotențiar în perioada 31 mai 2013 – 10 decembrie 2014, rămânând în exercițiu până la 18 februarie 2015.

Semnarea *Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană* la 27 iunie 2014 a presupus inițierea unui amplu proces de reformă și modernizare a tuturor sferelor vieții, urmărind drept finalitate ralierea la standardele europene. Una din problemele primordiale care trebuie soluționată în mod prioritar ține de administrarea eficientă a treburilor publice, parcursul european practic fiind irealizabil fără eficientizarea și modernizarea sistemului de exercitare a puterii publice, care, prin rolul îndeplinit și mijloacele de acțiune disponibile, poate impune societății direcțiile, etapele, ritmurile, prioritățile și standardele de dezvoltare. Instrumentul de implementare a *Acordului de Asociere* îl constituie *Agenda de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană*, aprobată la cea de-a XVI-ea Reuniune a Consiliului de Cooperare UE – R. Moldova din 26 iunie 2014. *Agenda de Asociere*, pornind de la structura *Acordului de Asociere*, include o listă de priorități care urmau să fie

⁵⁴ Alocuțiunea Președintelui PCRM V. Voronin, în cadrul conferinței de presă 27.04.2011. http://www.pcrm.md/main/index_md.php?action=news&id=6208 (accesat la 17.08.2017).

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

realizate în perioada 2014-2016. La compartimentul *Reforma administrației publice și managementul finanțelor publice* au fost stabilite următoarele priorități: a) sporirea capacitaților instituționale și ale resurselor umane ale administrației publice centrale și locale pentru elaborarea și implementarea politicii și asigurarea prestării eficiente a serviciilor publice de calitate înaltă; b) sporirea transparenței, supravegherii și răspunderii politicii și managementului finanțelor publice; c) îmbunătățirea managementului finanțelor publice (MFP), implementarea Strategiei MFP a Republicii Moldova pentru perioada 2013-2020.⁵⁵

Conform prevederilor art. 2 al *Legii pentru ratificarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană*, responsabil pentru realizarea Acordului a fost desemnat Guvernul,⁵⁶ care la 7 octombrie 2014 aprobă *Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană pentru anii 2014-2016*.⁵⁷ La capitolul *Reforma administrației publice* (Titlul IV, cap. 1) au fost preconizate realizarea acțiunilor privind aprofundarea proceselor de descentralizare, ajustarea cadrului național la normele europene în materie de descentralizare a serviciilor publice și autonomie locală, redistribuire a atribuțiilor, asigurarea transparenței procesului decizional, dezvoltarea capacitaților instituționale de atragere a resurselor financiare (pct. 23).

Implementarea deplină și eficientă a prevederilor *Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană* necesită, în mod obiectiv, reformarea organizării teritoriale a puterii publice locale, descentralizarea puterii publice și susținerea dezvoltării locale.⁵⁸

Vom sublinia, de asemenea, că în cadrul alegerilor parlamentare ordinare din 30 noiembrie 2014 platformele electorale ale concurenților care au depășit pragul electoral de 6% conțineau preocupări ce vizau mai mult vectorul de

⁵⁵ Agenda de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană. http://www.mfa.gov.md/img/docs/Agenda-de-Asociere-RM-UE-26_06.doc (accesat la 28.10.2016).

⁵⁶ Lege pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte nr.112 din 02.07.2014.

⁵⁷ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM – UE în perioada 2014-2016 nr. 808 din 07.10.2014

⁵⁸ Cornea S. Implementation of the provisions of Moldova-EU Association Agreement under the existing territorial-administrative delimitation: a (im)possible mission? În: Teoria și practica administrației publice: materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, 22 mai 2015. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p. 41-42.

dezvoltare geostrategică a țării decât soluții la problemele interne.⁵⁹ La 18 februarie 2015 a fost investit Guvernul Ch. Gaburici, fiind succedat, la 30 iulie 2015, de Guvernul condus de către V. Streleț și în fine, din 20 ianuarie 2016, își desfășoară activitatea executivul P. Filip. În timpul Guvernului V. Streleț a fost creat *Consiliul național pentru reforma administrației publice*, misiunea căruia constă în „asigurarea unui proces integrat de planificare strategică, de implementare și monitorizare a politicilor Guvernului în domeniul reformei administrației publice atât la nivel central, cât și la cel local, corelând într-o manieră eficientă prioritățile naționale cu politicile sectoriale, angajamentele internaționale asumate și cadrul de resurse interne și externe”.⁶⁰

Notăm că Programul de activitate a Guvernului P. Filip întrunește două obiective importante privind reformarea organizării teritoriale a puterii publice locale: a) realizarea unui studiu-analiză comprehensiv și multidimensional de reorganizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova (cap. VII, pct. 4) și b) elaborarea și promovarea concepției de reformă teritorial-administrativă în spiritul delegării competențelor și facilitării accesului cetățenilor la serviciile publice (cap. VII, pct. 12).⁶¹ La 6 iulie 2016 Guvernul a aprobat *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020* [337]. Strategia vizează cinci dimensiuni importante privind administrația publică: creșterea responsabilității administrative; eficientizarea procesului de elaborare și coordonare a politicilor publice; îmbunătățirea serviciilor publice; modernizarea managementului finanțelor publice, a serviciului public și a resurselor umane. Documentul aprobat se diferențiază de politicile precedente de reformare a administrației publice prin faptul că nu se limitează doar la autoritățile publice centrale, dar le vizează și pe cele locale. Strategia, la prima etapă de realizare (2016-2018) a pus accentul pe reformarea autorităților administrației publice centrale, iar cea de-a doua etapă (2019-2020) vizează reformarea sistemului autorităților puterii locale.⁶² Se impune aici precizarea că reforma se

⁵⁹ Idem Alegerile parlamentare din 2014: organizarea teritorială a puterii publice în platformele electorale ale concurenților electorali. În: *Analele științifice ale Universității de Stat „B.P. Hasdeu” din Cahul*, Vol. X, Cahul, 2014, p. 190-194.

⁶⁰ Hotărârea Guvernului cu privire la Consiliul național pentru reforma administrației publice nr. 716 din 12.10.2015.

⁶¹ Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018. http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul_republicii_moldova_programul_de_activitate_al_guvernului_republicii_moldova_2016-2018.pdf (accesat la 12.11.2017).

⁶² Cabinetul de miniștri a aprobat Strategia de reformare a administrației publice. [http://www.gov.md/ro/content/cabinetul-de-ministri-aprobă-strategia-de-reformare-administratiei -publice](http://www.gov.md/ro/content/cabinetul-de-ministri-aprobă-strategia-de-reformare-administratiei-publice) (accesat la 26.09.2016).

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

implementează cu asistență financiară și tehnică în valoare de 15 milioane de euro sub formă de grant din partea Uniunii Europene.⁶³

În vederea valorificării obiectivului specific „Consolidarea capacitaților administrative prin reducerea fragmentării structurii administrativ-teritoriale și/sau dezvoltarea formelor teritoriale de alternativă de prestare a serviciilor publice”, la prima etapă, care a inclus perioada 2016-2018, s-a preconizat realizarea următoarelor acțiuni:

1) Consultarea principalilor actori privind opțiunile de consolidare administrativă propuse pentru executare la următoarele alegeri locale prin organizarea atelierelor de instruire/consultare în scopul identificării modelului optim de organizare administrativ-teritorială.

2) Elaborarea conceptului și a foii de parcurs cu privire la reforma administrativ-teritorială în R. Moldova (inclusiv eliminarea structurilor raionale), prin luarea deciziilor informate (în baza studiilor de optimizare și analiză la nivelul întregii țări) de creare a unităților administrativ-teritoriale, ale căror autorități să fie capabile să presteze servicii de calitate locuitorilor săi, asigurând, totodată, democrația locală, bazată pe interesele și preferințele părților interesate, pe valori universale, cum ar fi drepturile omului, egalitatea genurilor și incluziunea socială.

3) Elaborarea și promovarea pachetului de acte normative pentru trecerea la noul sistem administrativ în R. Moldova, care să poată asigura condițiile necesare pentru consolidarea voluntară, cooperarea intercomunală, delegarea anumitor atribuții de unele autorități publice locale către altele; instrumente de stimulare financiară a comunităților locale care decid să se unească.⁶⁴

Pentru implementarea *Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016 – 2020*, Guvernul a aprobat *Planul de acțiuni pentru anii 2016-2018*.⁶⁵ În formularea și stabilirea acțiunilor s-a ținut cont de *Programul de activitate al Guvernului pe anii 2016-2020*, constatările și recomandările partenerilor de dezvoltare ai R. Moldova, inclusiv de rezultatele Studiului „Principiile administrației publice”, realizat de Programul SIGMA al OECD în perioada

⁶³ UE finanțează cu 15 milioane de euro reforma administrației publice propusă de Guvernul Filip. <https://gov.md/ro/content/ue-finanteaza-cu-15-milioane-de-euro-reforma-administratiei-publice-propusa-de-guvernul> (accesat la 24.03.2019).

⁶⁴ Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016).

⁶⁵ Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr. 1351 din 15.12.2016.

octombrie 2015 – martie 2016, notele informative din partea partenerilor de dezvoltare ai R. Moldova lansate în ianuarie 2015, dar și de bunele practici și standardele stabilite la nivelul țărilor UE. În Plan au fost incluse numai acțiunile prioritare, care sunt considerate a fi declanșatoare ale reformei, fiind corelate și sincronizate între ele, care sunt chemate să pună bazele schimbărilor anticipate în conformitate cu *Strategia de reformă a administrației publice*. La finele perioadei de implementare a Planului de acțiuni, după anul 2018, s-a preconizat evaluarea, aplicând indicatorii de monitorizare și țintele intermediare incluse în *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020*.⁶⁶

La 13 octombrie 2016, Parlamentul a adoptat *Strategia Națională de Dezvoltare Regională pentru anii 2016-2020*, document elaborat în conformitate cu obligațiunile asumate prin *Acordul de Asociere RM-UE* și obiectivele trasate în *Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”*.⁶⁷ *Strategia* descrie și analizează situația existentă, identifică viziunea și obiectivele strategice de dezvoltare regională în perspectiva anului 2020, sunt definite instrumentele și mecanismele de realizare a obiectivelor, identificate eventualele riscuri și prognozate rezultatele așteptate în urma implementării. Guvernul a aprobat la 29 iunie 2017, și *Planul de acțiuni privind implementarea „Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020”*.⁶⁸ Planul urmărește realizarea a trei obiective specifice. Obiectivul specific „asigurarea accesului la servicii și utilități publice calitative” include prioritățile: dezvoltarea infrastructurii de importanță regională și locală și dezvoltarea principiilor de regionalizare a serviciilor publice în domeniile gestionării deșeurilor solide și alimentării cu apă și canalizare. Obiectivul specific „asigurarea creșterii economice sustenabile în regiuni” prevede realizarea următoarelor acțiuni: conceptualizarea rețelei de centre urbane, consolidarea și dezvoltarea economiei regionale, consolidarea și dezvoltarea infrastructurii turistice în regiunile de dezvoltare. În cadrul obiectivului specific „îmbunătățirea guvernanței în domeniul dezvoltării regionale,” se preconizează acțiuni vizând: perfecționarea cadrului legislativ și

⁶⁶ Nota informativă la proiectul hotărârii Guvernului „Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020”. <http://cancelaria.gov.md/ro/content/nota-informativa-la-proiectul-planului-de-actiuni-pentru-anii-2016-2018-pentru-implementarea> (accesat la 15.08.2017).

⁶⁷ Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020.

⁶⁸ Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020.

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

normativ în domeniul dezvoltării regionale și celui aferent, consolidarea cadrului instituțional și a potentialului administrativ, eficientizarea sistemului de monitorizare și evaluare a implementării *Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020*. În vederea realizării Planului au fost preconizate peste 7 miliarde de lei, cea mai mare parte din această sumă fiind direcționată pentru dezvoltarea infrastructurii de drumuri regionale și locale – 1,945 miliarde de lei, iar pentru sporirea eficienței energetice a clădirilor publice – 469,1 milioane de lei.⁶⁹

Analizând eforturile reformatoare ale guvernării „proeuropene”, ajungem la concluzia că au fost elaborate mai multe documente, strategii și planuri de acțiune care au proclamat obiective strategice importante. Mai complicată se dovedește a fi acțiunea de realizare a obiectivelor trasate. Cea mai mare problemă privind realizarea practică a reformelor constă în incapacitatea structurilor abilitate din cauza insuficienței resurselor materiale și umane de a le implementa eficient. Cel mai concludent exemplu în acest sens sunt „realizările” în materie de descentralizare a puterii publice. Deoarece activitățile realizate în perioada 2012-2015 în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale au constituit mai puțin de 50% din toate acțiunile aprobate în *Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015*,⁷⁰ la 15 iulie 2016 termenul de realizare a *Planului* a fost extins până în anul 2018.⁷¹ Autoritățile perpetue sunt angajate în recuperarea timpului pierdut, invocând diferite circumstanțe, politice sau de altă natură, obiective sau subiective.

În martie 2016, consiliile locale și raionale din R. Moldova au obținut dreptul de a se adresa Curții Constituționale și schimba, în limitele legii, destinația terenurilor agricole.⁷² Considerăm că aceste prevederi legale pot să contribuie eficient la sporirea gradului de autonomie al colectivităților locale, iar autoritățile publice locale vor beneficia de pârghii reale în dezvoltarea social-economică și apărarea mai efectivă a drepturilor și intereselor colectivităților locale.

⁶⁹ Guvernul a aprobat Planul de acțiuni privind implementarea „Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020”. <http://www.moldpres.md/news/2017/06/08/17004366> (accesat la 29.08.2017).

⁷⁰ Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016).

⁷¹ Lege cu privire la modificarea Legii nr. 68 din 5 aprilie 2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015 nr. 168 din 15.07.2016.

⁷² Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 24 din 04.03.2016.

Un act normativ important în domeniu este *Nomenclatorul unităților teritoriale de statistică al Republicii Moldova*, aprobat de Guvern la 19 iulie 2017.⁷³ Proiectul a fost elaborat de Biroul Național de Statistică în vederea implementării *Acordului de Asociere* cu Uniunea Europeană, la a cărui perfectare s-a ținut cont de experiența Lituaniei, Estoniei, României, altor țări, conținutul proiectului nomenclatorului NUTS fiind consultat cu EUROSTAT.

Regiunile statistice au fost formate ținându-se cont de criteriile geografice, socio-economice, istorice, culturale și de alte circumstanțe. Prin urmare, la baza elaborării NUTS au stat delimitarea geografică a țării, conform regiunilor de dezvoltare existente și imperativul privind asigurarea unor dimensiuni comparabile din punct de vedere al numărului populației. Totodată, reiesind din faptul că regiunea din partea stângă a Nistrului are un statut teritorial special, acestei regiuni i s-a atribuit nivelul NUTS 2, în condițiile în care nu se încadrează în limitele pragului demografic pentru acest nivel.⁷⁴ NUTS al R. Moldova reprezintă un nomenclator ierarhic format din următoarele niveluri:

- a) nivelul 1 – o singură regiune statistică, care cuprinde întreg teritoriul statului;
- b) nivel 2 – două regiuni statistice: partea de Vest (partea dreaptă a Nistrului) și partea de Est (partea stângă a Nistrului);
- c) nivel 3 – șase regiuni statistice: Nord, Centru, Sud, mun. Chișinău, UTA Găgăuzia și „unitățile administrativ-teritoriale” din stânga Nistrului (Anexa 8).

Considerăm că implementarea NUTS în statistica oficială a R. Moldova va asigura formarea premiselor pentru producerea de indicatori statistici în profil regional, comparabili cu țările membre ale Uniunii Europene.

Experiența acumulată în materie de reformare a organizării teritoriale a puterii locale denotă că forțele politice reformatoare au manifestat o abordare mai mult normativistă a procesului și rezultatelor preconizate, fiind elaborate unele acte normative, asupra căror s-a intervenit periodic cu modificări și completări. Însă adoptarea sau amendarea unor acte normative nu este o acțiune suficientă ca schimbarea scontată să aibă loc, cadrul normativ eficient este un element esențial în realizarea reformelor, dar acesta trebuie racordat și armonizat cu celelalte elemente ale procesului de reformă. Incontestabil este că reglementările adoptate au reliefat lipsa unei vizuini coerente a legiuitorului asupra materiei legiferate. Problema „organizării administrativ-teritoriale”,

⁷³ Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Nomenclatorului unităților teritoriale de statistică al Republicii Moldova nr. 570 din 19.07.2017

⁷⁴ Guvernul a aprobat Nomenclatorul NUTS. <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=30&id=5695&parent=0> (accesat la 11.08.2017).

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

după cum menționează I. Creangă, nu a avut la bază un concept bine definit și nu a făcut obiectul consensului între formațiunile politice. Prin urmare, majoritățile parlamentare la fiecare patru ani au intervenit și modificat legislația la acest capitol.⁷⁵ Soluțiile oferite de clasa politică la provocările legate de organizarea teritorială a puterii publice locale nu au fost elaborate în baza unor abordări strategice de durată, ci au fost dictate de factori subiectivi, cu predilecție de interesele de grup și politice ale majorităților guvernante, care nu neapărat coincid cu interesele strategice de dezvoltare a R. Moldova. „Reorganizările” și „restructurările” au fost folosite pentru concedierea funcționarilor neloiali și/sau de altă „coloratură politică” și plasarea în locurile eliberate a propriilor adepti, în baza concursului simulat și fără teste de integritate sau de profesionalism.

Vom preciza că din anul 2009 se revine la ideea reorganizării teritoriale a puterii locale exprimată în recunoașterea faptului că fragmentarea excesivă a teritoriului creează dificultăți pentru funcționarea eficientă a autorităților locale.⁷⁶ Însă guvernările „proeuropene” nu au realizat reforma organizării teritoriale a puterii publice, beneficiind, de facto, de avantajele oferite de sistemul centralizat de distribuire teritorială a puterii publice pe care-l blamau fiind în opoziție.

Cu titlu de concluzie, menționez că elita politică din R. Moldova nu a conștientizat pe deplin care ar trebui să fie structura teritorială și mecanismul de realizare a puterii publice locale în noile condiții sociale, dar este necesar de avut în vedere faptul că anume această elită trebuie să adopte decizii politice cu privire la realizarea reformei organizării teritoriale a puterii locale.

3.2. Imperativitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale

Sistemul organizării teritoriale a puterii locale din R. Moldova a fost edificat în baza valorilor regimului sovietic dispărut în acest areal la finele secolului XX. Structurile sistemului puterii locale create în perioada sovietică au avut ca funcție de bază, cu predilecție în zonele rurale, asigurarea cadrului administrativ și economic al funcționării colhozurilor. Însă condițiile sociale și

⁷⁵ Creangă I. Administrația publică locală în contextul actualelor prevederi constituționale și perspectiva unor noi reglementări constituționale. În: Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele. Chișinău: TISH, 2005, p. 202.

⁷⁶ Sîmboteanu A. Retrospectivele evoluției și controversele reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova. <http://www.aap.gov.md/sites/default/files/AAP-Forum-1Simboreanu-Aurel-10.pdf> (accesat la 09.07.2018).

politice, valorile și ritmul de dezvoltare s-au schimbat, iar actuala organizare teritorială a puterii locale împiedică realizarea procesului de descentralizare și consolidare a rolului puterilor locale în administrarea afacerilor publice la nivel local. Un conglomerat de colectivități locale mici, lipsite de bază economică și finanțieră, chiar de posibilitatea de a le crea, dar responsabile de soluționarea celor mai importante probleme economice și sociale ale populației, frânează dezvoltarea social-economică a colectivităților locale din R. Moldova.

Din punct de vedere al organizării teritoriale a puterii publice, R. Moldova este un stat fragmentat, cu un înalt grad de centralizare. Acest sistem de organizare teritorială a puterii publice este unul ineficient, depășit de timp și care nu permite funcționarea eficientă a autorităților puterii locale, afectând dezvoltarea socială și economică a colectivităților teritoriale locale.

Prezentăm în continuare o analiză a situației din R. Moldova și raționalele care rezultă din această cercetare în favoarea reformei organizării teritoriale a puterii publice și a necesității de a reacționa prompt și adevarat la provocările dezvoltării societății contemporane.

Către momentul declarării suveranității, teritoriul RSS Moldovenești, după cum am afirmat anterior, a fost delimitat în 40 de raioane, inclusiv 881 soviete sătești, 21 de orașe, dintre care 10 de subordonare republicană și 11 de subordonare raională, 49 așezări de tip orașenesc.⁷⁷ Astfel, fiecărui raion îi revine, în medie, câte 76.000 locuitori, unele având cu mult sub media generală: Căinari – 42.700, Taraclia – 44.300, Șoldănești – 45.800, Leova – 52.800 și o suprafață medie de 800 km².⁷⁸

Organizarea teritorială a puterii publice în R. Moldova a fost moștenită de la URSS. Este important de a aminti faptul că hotarele entităților teritoriale ale statului sovietic erau stabilite în baza calculării ritmului de mobilizare militară și a numărului organizațiilor primare ale Partidului Comunist. Organizarea teritorială a puterii era chemată să asigure realizarea obiectivelor strategice ale statului sovietic și a economiei planificate: sistemul sovietic de administrare se caracteriza prin fărâmășarea excesivă a teritoriului. În perioada postbelică numărul raioanelor a variat în limitele a 18-60 unități. Ca o confinițire ideologică a „consolidărilor-divizărilor” raioanelor în perioada sovietică a fost teza privind „unitatea politică și economică a administrației în raion, punct nodal de realizare a directivelor partidului și puterii sovietice”. Când avea loc consolidarea

⁷⁷ RSS Moldovenească. Orânduire administrativ-teritorială la data de 1 aprilie 1988. Chișinău: Cartea Moldovenească, 1988, p. 5.

⁷⁸ Osoianu I. Federalizare sau regionalizare? Experiența europeană, perspectivele Republicii Moldova. <http://www.ipp.md/lib.php?l=ro&idc=162&year=2003> (accesat la 11.11.2016).

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

raioanelor, rezultatul trebuia să fie „micșorarea cheltuielilor pentru aparatul de stat”, în cazul fragmentării – „de a apropia puterea de populație”.⁷⁹

În prezent, numărul total al colectivităților locale de nivelul I, potrivit Legii nr. 764-XV din 27.12.2001 este de 901 (853 în cele 32 de raioane, 19 în municipiul Chișinău, 3 în municipiul Bălți și 26 în UTA Găgăuzia). Dacă scoatem din ecuație, datorită specificității lor, municipiile Chișinău, Bălți și UTA Găgăuzia și luăm în calcul doar cele 32 de raioane, avem următorul tablou: media de colectivități locale într-un raion este de 26,7, media populației unui raion, în conformitate cu datele recensământului din 2014, este de 65.575 locuitori, numărul mediu de locuitori într-o colectivitate locală este de 2.476. Disproporția dintre raionul cu cea mai mare medie de locuitori care revine la o colectivitate locală – raionul Ialoveni cu 3.726 și raionul cu cea mai mică medie – Șoldănești cu 1.597 locuitori este de 2,3 ori (Anexa 9). Dacă omitem din calcul populația reședințelor de raion, media populației colectivităților locale de nivelul I se diminuează. Spre exemplu, pentru raionul Cahul, dacă vom elibera din totalul populației de 105.324 populația municipiului Cahul – 28.763, vom contabiliza media de 2.069 pentru o colectivitate locală.⁸⁰ Majoritatea dintre aceste colectivități locale se află în imposibilitatea de a se întreține finanțar prin taxele și impozitele locale colectate. În consecință, puterea locală nu poate asigura acordarea serviciilor publice necesare, iar populația, evident, este privată de aceste servicii.

Egalitatea formală a colectivităților locale se află în plină contradicție cu deosebirile majore cantitative și calitative dintre ele. Asimetria organizării teritoriale a puterii publice se manifestă în următoarele aspecte: a) după suprafață, b) după numărul populației, c) după gradul de urbanizare, d) după venituri *per capita*, e) după nivelul cheltuielilor *per capita*.⁸¹

Dezvoltarea socială și economică a R. Moldova prezintă o neomogenitate pronunțată fiind una puternic polarizată și cu persistente dezechilibre teritoriale. Principalul pol de concentrație regională a populației ocupate în întreprinderile active, a PIB-ului, a producției industriale și de servicii, precum și a investițiilor este municipiul Chișinău, care are avantaj comparativ cu celelalte regiuni, fiind specializat în industrie și servicii, pe când restul regiunilor – în agricultură. Sectorul de servicii, de asemenea, este supraconcen-

⁷⁹ Gudîm A. Raioanele și economia. În: Săptămâna, 20.06.2003, p. 7.

⁸⁰ Cornea S. Fundamentele conceptuale ale reformării organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova. Cahul: US „B.P. Hasdeu” din Cahul, 2018, p.102.

⁸¹ Mihalache F., Croitoru A. Organizarea teritorială a spațiului rural în contextul reformei administrative. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, 2014, nr. 2, p. 54.

trat în Chișinău și are o importanță minoră în restul regiunilor. Putem afirma cu certitudine că în R. Moldova există două realități economice paralele: pentru întreaga țară, cu excepția capitalei, economia este una preponderent agrară, în timp ce în Chișinău și, parțial, în Bălți, aceasta este mai mult axată pe servicii și industria prelucrătoare.⁸²

Pe lângă polarizarea socială și economică corelată cu disparități substanțiale între regiuni, R. Moldova se confruntă și cu o discrepanță în creștere dintre comunitățile rurale și cele urbane. Aceasta este determinată, în principal, de concentrarea mare a activității economice și a forței de muncă calificată în capitală și în unele orașe, dezvoltarea socio-economică dezechilibrată a regiunilor, orientarea continuă și excesivă a regiunilor rurale către agricultură, lipsa ocupațiilor alternative în alte sectoare economice, care au drept rezultat emigrarea forței de muncă și stagnarea reformelor.⁸³

Urmare a disparităților teritoriale, una dintre marile provocări de dezvoltare durabilă pentru R. Moldova, este repartizarea neuniformă a veniturilor pe regiuni: disparitățile curente sunt reminiscențe ale perioadei sovietice, datorită industrializării neuniforme și urbanizării incomplete a țării, care în perioada de tranziție s-au amplificat.⁸⁴

Disparitățile regionale se datorează disfuncționalităților structurale ale sistemului economic și social asupra căror trebuie să se intervină pentru a reduce inegalitățile dezvoltării teritoriale: atenuarea treptată a disparităților teritoriale constituie o provocare majoră a puterii publice, fiindcă aceste disparități poartă în sine un potențial prezumтив de instabilitate, ele alimentează polarizarea economică, care poate ușor să se transforme într-o polarizare socială și, în consecință, să amplifice antagonismele sociale care pot avea influențe destabilizatoare asupra sistemului puterii publice. Se atestă multiple constrângeri care nu permit colectivităților locale să elaboreze și să implementeze proiecte fezabile de dezvoltare, să asigure servicii publice de gospodărie comunală calitative și eficiente, să dezvolte infrastructura locală, să mobilizeze resursele necesare dezvoltării. Conform Indicelui deprivării financiare (indicele de deprivare financiară include următorii indicatori: rata veniturilor proprii în total venituri, ponderea cheltuielilor administrative în total venituri proprii și veniturile bugetului local pe persoană), în medie, cele

⁸² Morcoțilo Iu. Dezvoltarea regională și două realități paralele. http://expertgrup.org/media/k2/attachments/Dezvoltarea_regionala_si_doua_realitati_paralele.pdf (accesat la 18.09.2016).

⁸³ Note informative din partea Partenerilor de dezvoltare ai Moldovei. http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/briefing_book_rom.pdf (accesat la 10.10.2016).

⁸⁴ Morcoțilo Iu. Op. cit.

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

mai dezavantajate raioane din punct de vedere al veniturilor bugetare și al capacitatei administrative sunt primăriile rurale din raioanele Dubăsari, Călărași, Rezina și Leova. Majoritatea localităților din aceste raioane sunt foarte sărace, volumul mediu al veniturilor bugetelor locale pe cap de locitor nu depășește 100 USD, ponderea veniturilor proprii în bugetele locale fiind în jur de 10%, iar cheltuielile administrative depășind uneori de 5 ori veniturile proprii generate. Astfel, se constată că aceste localități dispun de o bază fiscală insuficientă, sunt într-o dependență majoră de transferurile alocate de la autoritatea centrală și se confruntă cu incapacitatea de a gestiona și de a genera venituri în volumul necesar.⁸⁵

Există diferențe foarte mari și între raioane: cel mai mare raion ca populație (Orhei – 124,8 mii de locuitori) are o populație de 4,4 ori mai mare decât cel mai mic raion (Basarabeasca – 28,2 mii). După suprafață, cel mai mare raion (Cahul – 1545,28 km²) este de 5,2 ori mai mare decât cel mai mic raion (Basarabeasca – 294,54 km²).

Cele mai puțin dezvoltate raioane din țară, conform Indicelui de Deprivare a Ariilor Mici (IDAM), sunt: Rezina, Ocnița, Șoldănești, Nisporeni, Telenești, iar cele mai prospere localități din țară se află în municipiile Chișinău, Bălți, în UTA Găgăuzia și raionul Anenii Noi. Acestea se caracterizează prin cea mai bună infrastructură locală, cea mai dinamică activitate antreprenorială, servicii de educație și sănătate mai accesibile, situație demografică mai bună. Din punct de vedere al dezvoltării economice cele mai slab dezvoltate se dovedesc a fi raioanele Nisporeni, Șoldănești, Ungheni, Rezina, Cantemir. În cealaltă parte a clasamentului se situează municipiul Chișinău, raioanele Anenii Noi, Râșcani și Ialoveni cu cea mai dinamică activitate economică⁸⁶ (Anexa 6).

Dacă R. Moldova ar fi fost mai omogenă din punct de vedere teritorial, astfel încât numărul mediu al populației raioanelor ar fi stabilit la 260-270 mii locuitori (dimensiunea medie a județelor create în 1999), costurile administrative ale autorităților puterii locale de nivelul doi s-ar reduce la jumătate din cele actuale. În cazul unui alt scenariu, dacă R. Moldova ar fi fost delimitată în 22 raioane a câte 110 mii locuitori în fiecare decât în 32 de raioane de dimensiuni

⁸⁵ Notă informativă privind nivelul de dezvoltare social-economică al localităților/raioanelor/ regiunilor Republicii Moldova conform Indicelui de Deprivare a Ariilor Mici. <http://www.mec.gov.md/ro/content/indicatori-social-economici-pe-localitati> (accesat la 12.10.2016).

⁸⁶ Notă informativă privind nivelul de dezvoltare social-economică al localităților/raioanelor/ regiunilor Republicii Moldova conform Indicelui de Deprivare a Ariilor Mici. <http://www.mec.gov.md/ro/content/indicatori-social-economici-pe-localitati> (accesat la 12.10.2016).

diferite, costurile administrative ale acestei scheme ar fi cu 31% mai puțin decât cheltuielile implicate de situația curentă. Menținerea unei administrații raionale scumpe și care oferă o gamă limitată de servicii publice reprezintă un exemplu de neficiență economică în gestionarea finanțelor publice.⁸⁷

Teritoriul Republicii Moldova cuprinde o suprafață comparabilă cu o regiune de dezvoltare din România. De exemplu, suprafața Regiunii de Dezvoltare Nord-Est este de 36.850 km² (15,46% din suprafața totală a țării), incluzând 6 județe (Bacău, Botoșani, Neamț, Iași, Suceava și Vaslui) cu populația de 3.734.546 locuitori (17,25% din populația României).⁸⁸

Pentru a elucida mai explicit problema fragmentării teritoriale a R. Moldova este util să comparăm suprafetele raioanelor (Anexa 10) cu cele ale județelor din România. Cel mai mare județ din România, Timiș, este mai mare de cinci ori decât cel mai mare raion – Cahul, cel mai mic județ al României este Ilfov, cu o suprafață de 1.583 km², dar cu cea mai mare densitate a populației – 245 locuitori / km² (populația județului Ilfov la 01 ianuarie 2016 era de 390.751 locuitori) (Anexa 11).

Cu toate că un număr mare de colectivități locale, care cuprind 80% din populația R. Moldova, pot participa la activități transfrontaliere în cadrul euroregiunilor, revenirea în anul 2003 la raioanele de tip sovietic a periclitat grav această formă de cooperare.⁸⁹ Și-au pierdut sensul, de asemenea, acordurile încheiate de autoritățile județene cu parteneri transfrontalieri, fiecare județ fiind fracționat în 2-5 raioane. Competitivitatea R. Moldova ține foarte mult de modalitatea în care vor fi minimalizate disparitățile teritoriale și de organizarea teritorială eficientă a puterii publice, fapt care va contribui la o mai bună guvernare. Numai astfel se poate asigura R. Moldova o perspectivă de a ieși din cercul vicios al trecutului sovietic și de a se încadra în familia statelor europene.

Fragmentarea teritorială excesivă a condiționat și alte efecte asupra structurii organizaționale și a funcționalității eficiente a autorităților administrației publice locale. Baza fiscală și veniturile colectate în cadrul unei colectivități locale sunt insuficiente pentru a menține aparatul administrativ care să poată asigura servicii publice, mai ales că cheltuielile alocate la salarizarea personalului constituie cel mai important articol din cheltuielile

⁸⁷ Osoian I. et al. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimă pentru Republica Moldova. Chișinău: Expert Grup, 2010, p. 64.

⁸⁸ Regiunea de Dezvoltare Nord – Est. http://www.mdrl.ro/documente/regiuni/1.NE_ro.pdf (accesat la 26.10.2016).

⁸⁹ Puiu V. Republica Moldova ignoră potențialul euroregiunilor. <http://www.timpul.md/articol/republica-moldova-ignora-potenialul-euroregiunilor-54221.html> (accesat la 15.01.2019).

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

bugetelor locale. Majoritatea colectivităților locale rurale (care reprezintă 94% din numărul lor total) se află în imposibilitatea de a se întreține finanțar din taxele și din impozitele locale colectate. În cele mai mici trei raioane (Basarabeasca, Șoldănești, Dubăsari) media cheltuielilor administrative pe cap de locuitor este de 2,6 ori mai mare decât în cele mai mari trei raioane (Hâncești, Cahul, Orhei).⁹⁰ În majoritatea bugetelor administrației publice locale, cu excepția primăriilor mari, cum ar fi Chișinău și Bălți, ponderea taxelor locale, veniturilor proprii și veniturilor defalcate din impozitele generale de stat, este foarte mică. Primăriile depind foarte mult de transferurile din bugetul de stat (58% dacă ținem cont de Chișinău și Bălți și 70% fără aceste două municipii), situație ce le slăbește din punct de vedere finanțar și le diminuează capacitatea de exercitare a responsabilităților. Cheltuielile autorităților locale au constituit circa 24% din totalul cheltuielilor consolidate ale autorităților publice locale în ultimii ani, iar majoritatea lor țin de educație – circa 60% din cheltuielile totale ale bugetelor locale, fiind vorba, cu predilecție, de salarii. Următoarele cele mai mari cheltuieli ale bugetelor locale sunt cheltuielile administrative (7% din totalul bugetelor locale) și protecția socială (10%).⁹¹

Considerăm substanțială precizarea că frecvența interacționării cetățeanului cu autoritatea publică locală este una redusă. Potrivit datelor sondajului național „Calitatea guvernării evaluată prin prisma serviciilor acordate de stat” efectuat în perioada 14-25 septembrie 2016, pe parcursul a ultimelor 12 luni doar 25,5% dintre respondenți au contactat autoritățile publice locale și doar la 70,5% dintre acestia, problema cu care s-au adresat le-a fost rezolvată⁹² și nu este logic de a întreține din bugetul public aparatul administrativ, cu atât mai mult că acesta nu prea are mari posibilități de a face ceva pentru cele o mie sau două mii de locuitori ai localității lor. În contextul dat, considerăm că sumele economisite din cheltuielile legate de întreținerea aparatului administrativ ar fi mult mai necesare pentru finanțarea domeniilor prioritare ca educația, medicina sau infrastructura locală.

Ponderea veniturilor locale în veniturile totale ale bugetelor raioanelor este la o cotă foarte mică. În anul 2014 media ponderii veniturilor locale în veniturile totale ale raioanelor a fost de 0,8%. În majoritatea absolută a bugetelor raioanelor în anul 2014 ponderea veniturilor locale a fost sub un procent, excepție au fost doar trei raioane: Râșcani – 5,78%, Criuleni – 5,77%, Ocnița – 1,69%. Situația era mai bună în municipiile Chișinău și Bălți, în care

⁹⁰ Osoian I. et al. Op. cit., p. 64.

⁹¹ Prohnitchi V. Reorganizarea administrativ-teritorială: o componentă esențială a unei descentralizări de succes în Republica Moldova. În: Guvernare și democrație, nr. 1, 2011, p. 46.

⁹² Calitatea guvernării evaluată prin prisma serviciilor acordate de stat. Sondaj național. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2016, p. 4-5, 7.

ponderea veniturilor locale în veniturile totale ale bugetelor municipale fiind de 13,34% și, respectiv, 13,08%.⁹³ Cu toate că, în ultimii doi ani situația s-a îmbunătățit, ponderea veniturilor locale continuă a fi una mică. De exemplu, bugetul raionului Orhei (cel mai mare după populație) pentru anul 2016, capitolul venituri constituie suma de 210.990.600 lei, dintre care transferurile din bugetul național alcătuind 177.624.900 lei. Astfel, veniturile proprii constituie 33.365.700 lei, însumând 15,8% din totalul veniturilor,⁹⁴ În raionul Cahul (cel mai mare după suprafață) ponderea resurselor generale interne în structura veniturilor bugetului raional pe semestrul I al anului 2016 a constituit 11% (12.529.100 lei), transferurile – 85% (97.768.300 lei), resursele fondurilor speciale – 1,0% (1.206.000 lei) și resursele atrase de instituții – 3,0% (2.900.400 lei).⁹⁵ Analiza cheltuielilor sub aspectul clasificării economice denotă că ponderea majoră în cheltuielile publice ale bugetelor celor două raioane în anul 2016 revine cheltuielilor de personal: în raionul Orhei – 60,1%, iar în raionul Cahul – 79,2%.

În general, politica transferurilor de la bugetul național către bugetele locale are un impact negativ asupra eficienței activității autorităților locale, exceptând localitățile în care datorită situației economice precare și a bazei impozabile infime, nu ar putea fi asigurată nici satisfacerea necesităților vitale esențiale ale populației fără finanțare din bugetul de stat. Astfel, transferurile pot să influențeze într-un mod negativ eficiența, dar, totodată, și ineficiența activității autorităților publice locale. Relația negativă dintre aceste două variabile poate fi explicată prin două tendințe simultane: a) veniturile din transferurile de la bugetul de stat, datorită faptului că practic nu provin din baza impozabilă locală, sunt utilizate ineficient și b) autoritățile publice locale nu sunt motivate să-și sporească eficiența, deoarece sunt remunerate anume pentru ineficiență prin transferurile din bugetul de stat.⁹⁶ În urma implementării modificărilor aduse Legii nr. 397-XV din 16.10.2003 (republicată în redacție nouă), cel puțin 170 de colectivități locale primesc mai puțini bani, iar numărul primăriilor care nu au șanse de supraviețuire este mult mai mare [349].⁹⁷

⁹³ Transparența bugetară a orașelor, satelor și raioanelor în Moldova. <http://localbudgets.viitorul.org/> (accesat la 02.10.2016).

⁹⁴ Consiliul Raional Orhei. Proiecte de acte. <http://or.md/proiecte-de-acte/> (accesat la 04.11.2016).

⁹⁵ Notă explicativă la Decizia Consiliului Raional Cahul „Cu privire la aprobarea raportului privind executarea bugetului raional Cahul pe semestrul I al anului 2016” nr. 1 din 03.11.2016.

⁹⁶ Lupușor Ad., Babin Ad. Eficiența autorităților publice locale din Republica Moldova: importanța și factorii determinanți. Chișinău: Expert-Grup, 2011, p. 12-13.

⁹⁷ V. Ionita „Dacă am optimiza 300 de primării am câștiga 150 milioane de lei pentru investitii”. <http://viitorul.org/newsview.php?l=ro&idc=132&id=5243&t=%2FSTIRI-EVENIMENTE-IDIS%2FINTERVIU-Veaceslav-Ionita-Daca-am-optimiza-300-de-primarii-am-catiga-150-milioane-de-lei-pentru-investitii> (accesat la 04.07.18).

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

Referitor la dependența financiară a autorităților puterii locale menționez că problema nu constă neapărat în insuficiența resurselor financiare, ci mai mult în lipsa unui mecanism de gestionare eficientă a finanțelor disponibile. Atribuțiile în materie de gestionare a banilor publici se reduc la responsabilitatea de a finanța instituțiile bugetare după tipul lor (școli, grădinițe, instituții medicale, dar nu după tipul funcției sociale (învățământ, asistență medicală). Formarea bugetului la nivel de instituție se realizează în baza normativelor de ramură stabilite, autoritățile locale fiind astfel limitate în posibilitatea de a optimiza resursele. Rezolvarea acestor probleme se propune doar în baza metodelor monetar-fiscale și de control, neluându-se în calcul faptul că mijloacele financiare nu vor fi de folos în cazul în care colectivitățile locale nu vor dispune de potențial pentru asimilarea lor.

Generalizând assertiunile privind resursele financiare ale colectivităților locale menționăm că autoritățile puterii locale trebuie să dispună de resurse proprii suficiente pe care să le gestioneze sub propria răspundere pentru a-și exercita atribuțiile, obținând, în asemenea manieră, o autonomie financiară autentică.

Datorită insuficienței resurselor disponibile majoritatea autorităților publice locale se află în incapacitatea de a oferi servicii publice de calitate locuitorilor, în condițiile în care 94% din numărul lor total se află în mediul rural (la 01 ianuarie 2019, în R. Moldova, potrivit datelor Biroului Național de Statistică, populația rurală constituia circa 57,1%). Impossibilitatea obținerii economiilor de scară în furnizarea serviciilor publice locale de calitate datoră numărului redus al populației colectivităților locale, pune nejustificat în sarcina autorităților publice de nivelul al doilea responsabilități care ar trebui îndeplinite la nivel local și mărește prețul serviciilor publice oferite. Dimensiunea teritorială redusă, numărul mic de locuitori și baza fiscală inexistentă fac imposibilă realizarea unor planuri efective și fezabile de dezvoltare economică și socială la nivel local.⁹⁸ Aceste fenomene au loc în condițiile în care infrastructura R. Moldova se află într-o stare deplorabilă: potrivit unui raport al Forumului Economic Mondial, în anul 2012 drumurile din R. Moldova au fost apreciate drept cele mai rele din lume.⁹⁹ Cu toate că pe parcursul ultimilor ani situația s-a ameliorat la capitolul infrastructură, R. Moldova plasându-se în anul 2018 pe locul 88 din cele 137 de state incluse în raport, calitatea drumurilor continuă a fi o problemă.¹⁰⁰

⁹⁸ Lege cu privire la modificarea Legii nr. 68 din 5 aprilie 2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015 nr. 168 din 15.07.2016.

⁹⁹ The Global Competitiveness Report 2012–2013. Geneva: WEF, 2012, p. 413.

¹⁰⁰ The Global Competitiveness Report 2017–2018. Geneva: WEF, 2017, p. 329.

Densitatea rețelei de drumuri publice variază între 22 și 40 km per 100 km², regiunea de dezvoltare Nord disponând de o densitate de 34 km per 100 km², comparativ cu 31 în regiunea de dezvoltare Centru și 28 km per 100 km² în regiunea de dezvoltare Sud.¹⁰¹ Pentru R. Moldova, care este o țară agrară, construirea unei rețele de drumuri calitative ar soluționa foarte multe probleme. Potrivit unui raport prezentat de Institutul Internațional de Cercetare a Politicilor Alimentare din Washington, investițiile în rețelele de transport și electricitate în națiunile în curs de dezvoltare sunt printre cele mai bune metode de combatere a foamei până în 2030, deoarece un sfert din toate alimentele este irosit după recoltare datorită drumurilor necalitative.¹⁰²

Starea precară a infrastructurii fizice limitează posibilitățile de dezvoltare a zonelor rurale din R. Moldova. Gospodăriile din mediul rural sunt cu mult mai puțin dotate cu facilități de locuit decât gospodăriile din mediul urban. În afară de electricitate, cu acoperire de 100% în R. Moldova, gospodăriile rurale, de fapt, duc lipsă acută de apă caldă, încălzire centralizată și sisteme de canalizare. Asigurarea locuințelor cu gaze din rețea în anul 2017 a fost de 58,3% total pe republică, dintre care mediul urban – 84,9%, iar cel rural – 36,9%. De apeduct din rețea publică beneficiau 68,5% din locuințe, dintre care în mediul urban – 91%, în cel rural – 50,5%; doar 3,6% din locuințele rurale a beneficiat de sistem de canalizare public, media pe republică fiind de 35% (mediu urban – 74,4%). Grup sanitar în interiorul locuinței aveau 16,6% din locuințele rurale, media pe țară fiind de 45%, iar în mediul urban – 80,6%. Comparativ cu anul 2015 atestăm doar o ameliorare nesemnificativă a situației privind dotarea cu comodități a locuințelor din mediul rural (Anexa 12).

Problema incapacității puterii locale de a asigura servicii publice necesare locuitorilor, nu poate fi plasată exclusiv în zona finanțelor publice, deoarece resursele financiare fără potențial uman și tehnic pentru asimilarea lor, nu vor produce efectele scontate.

Într-un model teoretic ideal de funcționare a puterii locale, colectivitatea locală deleagă reprezentanții săi pentru a exercita puterea și realizează controlul asupra activității lor. În practica politică a R. Moldova populația locală este slab conectată la procesele de administrare a afacerilor publice locale, fiindu-i atribuit de clasa politică autohtonă mai mult rolul de electorat.

¹⁰¹ Infrastructura de drumuri în profil territorial. http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/effective_governance/territorial-statistics-analytical-briefs/analytical-brief-3.html (accesat la 18.01.2017).

¹⁰² Doyle A. One Of The Most Effective Ways To Fight Hunger In Developing World Is To Build Better Roads: Study. <http://uk.reuters.com/article/us-environment-food-idUKKBN0L200520150129> (accesat la 11.10.2018).

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

Nivelul scăzut al activismului social al populației locale și dezvoltarea slabă a sectorului asociativ la nivel local frânează procesul de includere activă a pădurilor largi ale populației în activitățile de autoadministrare, contribuie la menținerea deficitului de funcționari publici la nivel local. Nivelul de trai al populației și politica socială a statului sunt de asemenea natură încât nu stimulează participarea politică participativă, caracteristică societăților democratice. Evoluția puterii locale în statele democratice contemporane este o dovadă a faptului că numai încrederea locuitorilor în eficiența participării lor la viața publică locală, convingerea că autoritățile locale acționează pentru realizarea interesului comun și sunt responsabile în fața populației, pot contribui la activizarea comunităților locale.

În pofida axiomei că în colectivitățile locale mici gradul de implicare a cetățenilor la viața publică este mai înalt, în R. Moldova atestăm altă situație – neparticiparea și dezinteresul populației față de afacerile publice locale și față de activitatea autorităților publice locale pe care le aleg și care o reprezintă. Participarea publică este influențată de mulți factori, care depind atât de autoritățile puterii locale, cât și de locuitori sau grupurile de interes, dar și de mediul politic, economic, social și spiritual din societate. În același timp constatăm că una din principalele probleme ale participării publice în statele postsovietice ține de insuficiența culturii politice participative, sub acest aspect, una din întrebările esențiale privind participarea publică poate fi formulată în maniera următoare: cine ar trebui implicat în procesele de creare de politici publice și cine este implicat *de facto* în aceste procese? Studiile existente arată că există mari diferențe între grupurile sociale în ceea ce privește probabilitatea ca ele să participe și participarea lor reală la nivel local.¹⁰³

Aceasta fiind starea de lucruri, nu este deloc întâmplător faptul că în cadrul sondajului BOP din octombrie 2016, 56% din respondenți regretau destrămarea URSS, iar la întrebarea „Ați dori sau nu reconstituirea URSS și a sistemului socialist?”, 47,5% din respondenți au răspuns afirmativ.¹⁰⁴ În condițiile în care aproape 50% din populație își dorește reconstruirea unui sistem dispărut și pentru reconstruirea căruia nu există premise obiective, pune mari semne de întrebare cu privire la edificarea unui sistem de organizare a puterii locale, care să se bazeze pe activismul social al populației, mai ales, în condițiile în care 89,7% din respondenți sondajului BOP din aprilie 2016

¹⁰³ De Vries M.S. Participarea publică în procese politice: către o agendă de cercetare. În: Administrație și management public, nr. 8, 2007, p.145.

¹⁰⁴ Barometrul Opiniei Publice, octombrie 2016. http://ipp.md/public/files/Barometru_BOP10_2016.pdf (accesat la 21.10.2016).

considerau că R. Moldova nu este guvernată de voința poporului,¹⁰⁵ aceste cifre regăsindu-se și în sondajele următoare. În acest context, mai menționăm și faptul că în R. Moldova peste 70% din populația în vîrstă de 55 ani și mai mult nu are oportunități de a participa în viața economică și socială și, respectiv, nu valorifică oportunitatea pentru îmbătrâniere activă și sănătoasă; doar una din zece persoane în vîrstă se implică în viața socială.¹⁰⁶ Urmare a celor menționate supra, considerăm că în procesul de elaborare a politicilor publice locale cercetătorii, dar și decidenții politici, trebuie să răspundă, cu predilecție, la o întrebare fundamentală: este pregătită și își dorește populația asumarea responsabilităților pentru autoadministrarea treburilor publice în sensul prevăzut de *Carta europeană a autonomiei locale*?

În urma cercetărilor efectuate am identificat următoarele cauze ale neparticipării populației la procesul de administrare a treburilor publice la nivel local:

- relațiile dintre populație și autoritățile puterii locale sunt, în cea mai mare măsură, deteriorate. Populația nu are încredere în puterea locală, iar autoritățile locale tratează populația, în cel mai bun caz, ca electorat, iar în cel mai rău, ca pe un contingent generator de probleme și incomodități;
- autoritățile puterii locale nu dispun de suficiente resurse și mijloace pentru a oferi locuitorilor servicii publice de calitate;
- pauperizarea generalizată, șomajul, migrația, depopularea, îmbătrânirea au avut drept efect diminuarea drastică a prezenței populației active în viața publică locală, mai ales în mediul rural;
- populația locală practic nu este informată suficient referitor la modalitățile și posibilitățile de participare în procesul decizional local, oamenii nu au certitudinea că pot schimba lucrurile, adică nu pun mari speranțe pe faptul că ei ar putea influența deciziile adoptate de autorități;
- gradul de încredere al populației în autoritățile puterii locale, chiar dacă se menține constant pe poziții superioare, potrivit sondajelor sociologice BOP realizate din noiembrie 2003 până în noiembrie 2017, este în scădere (Anexa 13)

Nivelul mai scăzut al participării populației la alegerile locale, comparativ cu cele parlamentare, poate fi considerat un indicator sigur al importanței acordate de locuitori scrutinelor respective: rata participării la alegeri

¹⁰⁵ Barometrul Opiniei Publice, aprilie 2016. http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP_04.2016_prima_parte_finale-r.pdf (accesat la 21.10.2016).

¹⁰⁶ Buciumeanu-Vrabie M. Indicele de îmbătrâniere activă în Republica Moldova (martie-aprilie, 2016). http://ccd.ucoz.com/_ld/0/43_Policy_Paper_II.pdf (accesat la 01.10.2016).

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

reprezintă o dovedă elocventă a atitudinii cetățeanului față de cele două niveluri ale puterii publice: statală și locală. În R. Moldova, după cum se vede din datele privind activismul electoral prezentate în Anexa 14, prezența la urne este mai mare la alegerile parlamentare: rata medie de participare la alegerile parlamentare este de 64,5%, iar la cele locale este de 58,6%, situație care confirmă gradul înalt al neîncrederii populației față de puterea locală, deși rata de încredere față de „primărie”, potrivit sondajelor, rămâne la cote înalte.

Un număr limitat de respondenți ai sondajelor BOP realizate în perioada 2002-2017, după cum rezultă din datele prezentate în Anexa 15, găsesc drept soluție pentru a îmbunătăți situația social-economică din țară extinderea drepturilor administrației locale. Deducem că populația nu face conexiunea între nivelul de trai și calitatea serviciilor publice oferite de către autoritățile puterii locale și deci, nu percep aceste autorități ca pe un factor care ar contribui la ameliorarea calității vieții lor. Gradul de satisfacție al populației față de curățenia și îngrijirea localității lor, potrivit sondajelor BOP (2003-2016), nu este unul înalt. După cum se vede din datele conținute în Anexa 16, sunt mulțumiți de curățenia și îngrijirea localității doar o treime din populație.

Potrivit rezultatelor sondajului realizat de către *Asociația Sociologilor și Demografilor din Republica Moldova* în aprilie 2015, majoritatea dintre cei intervievați au declarat că practic nu cunosc mecanismele de activitate a administrației publice locale.¹⁰⁷ Lipsa cunoștințelor ce țin de modalitățile și mecanismele de activitate a autorităților puterii locale, lipsa unui control cetățenesc asupra activității lor creează condiții favorabile pentru apariția fenomenelor negative, precum irosirea nejustificată a banilor publici, nerespectarea interesului general, acte de corupție, fenomenul nepotismului. În opinia noastră, datele prezentate supra reprezintă o dovedă elocventă a faptului că încrederea populației în autoritățile publice locale este în permanentă scădere și că populația pune la îndoială capacitatele și posibilitățile autorităților puterii locale de a le soluționa problemele și a le oferi servicii acceptabile. Miza implicării în procesul decizional local, care nu produce efecte imediate și sesizabile este una nesemnificativă pentru locuitorii și se manifestă prin participarea pasivă a populației locale în procesul electoral și în cel decizional local.

Cu toate că au fost elaborate mai multe acte normative în domeniul, lipsa de transparență a procesului decizional predomină încă la nivelul administrației publice locale. Autoritățile puterii locale nu sunt suficient pregătite și nici interesate să aplique actele normative privind transparența. Totodată, cetățenii

¹⁰⁷ Doar 30% dintre moldoveni cunosc ce înseamnă reforma administrativ-teritorială. <http://unimedia.info/stiri/doar-30-dintre-moldoveni-cunosc-ce-inseamna-reforma-administrativ-teritoriala-92613.html#.VTdiT1eiHvQ.facebook> (accesat la 05.06.2015).

nu dețin încă experiența de a „lupta” cu autoritățile publice de toate nivelurile. Ideea necesității firești a contribuabilului de a fi informat de autoritățile publice asupra modului cum sunt gestionati banii publici nu este încă unanim acceptată în societate. Eliminarea efectelor secretomaniei în materie de decizii care privesc viața colectivităților locale și, mai ales, a modului în care sunt folosiți banii publici ar trebui să fie o preocupare majoră a populației locale.

Neîncrederea locuitorilor în puterea locală este generată, nu în ultimul rând, de interacțiunea slabă a alesilor locali cu cei care i-au ales. Aceasta se întâmplă datorită mecanismului electoral local existent, care, din cauza alegerii consilierilor locali și raionali pe liste de partid, sunt mai mult responsabili față de conducerea partidului care i-a inclus în lista electorală decât față de populația locală care i-a ales. Alegerile în consiliile locale și raionale pe liste de partid au adus la crearea unor „parteneriate de interes” dintre elitele politice locale și afaceriștii locali, care sunt atât de bine integrate, încât a devenit foarte dificil de a face diferență între aceste grupuri: în autoritățile decizionale locale, de multe ori, prevalează și sunt promovate interesele partidului și/sau de grup. La nivelul local a avut loc fuziunea între reprezentanții puterii locale, oamenii de afaceri locali și funcționarii din organele desconcentrate ale puterii statale. Aceste grupări au acaparat patrimoniul local și raional, instaurând relații de clan. De facto, în cadrul alegerilor locale are loc inversiunea resurselor dobândite în mod fraudulos de către elitele locale din banii destinați pentru diferite proiecte de dezvoltare locală în putere publică reală. Schema alegerilor locale pe liste de partid poate funcționa, mai degrabă, în municipii și localitățile urbane mari, doar la acest nivel s-ar putea contura o arenă reană pentru luptele politice.

Anume din aceste considerente reforma organizării teritoriale a puterii publice trebuie să fie realizată concomitent cu reformarea mecanismului electoral local, care ar avea ca efect scoaterea de sub incidența forțelor politice constituirea autorităților publice locale de ambele niveluri. În acest sens, propunem să fie menținută procedura de alegere a primarului, dar alegerea consilierilor locali ar trebui schimbată. Sistemul de alegere a consilierilor pe liste de partide îi face responsabili față de partid și în special, față de liderul local al partidului. Alegerile în consiliul local ar trebui fi desfășurate prin scrutin uninominal, fiecare candidat prezentând propria strategie de dezvoltare a colectivității locale. Astfel, fiecare sat din comună, cu respectarea principiului proporționalității va avea reprezentanții săi în consiliul local. Pentru alegerile în autoritățile decizionale de nivelul doi sistemul mixt ar fi o variantă de compromis.

Unul din factorii care limitează substanțial implicarea cetățenilor în viața publică locală este pauperizarea. Conform datelor Băncii Mondiale, în R.

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

Moldova Produsul Intern Brut pe cap de locuitor în 2016 a fost de 1.900,2 dolari SUA, fiind de 7 ori mai mic decât în Ungaria, de 5 ori mai mic decât în România și în Bulgaria. Comparativ cu statele postsovietice, în R. Moldova PIB pe cap de locuitor practic este de 7 ori mai mic decât în statele baltice, de 2 ori mai mic decât în Georgia, de 4 ori mai mic decât în Kazahstan, de 3 ori mai mic decât în Belarus și de 6 ori mai mic decât în Rusia.¹⁰⁸

Un factor esențial care determină nivelul de bunăstare al populației este mediul de reședință. În R. Moldova continuă să existe diferențe esențiale între nivelul săraciei din zonele urbane și rurale: aproape 84% din săraci provin din mediul rural. Discrepanța dintre nivelurile de trai de la sate și orașe este în creștere: dacă în orașele mari rata săraciei absolute a scăzut între anii 2008-2013 de mai bine de două ori (de la 10,9% la 4,6%), atunci în sate aceasta s-a redus mai lent (de la 34,6% la 18,8%). Totodată, cifrele demonstrează că dacă în 2006 75,7% din populația săracă locuia la sate, în 2013 această pondere a fost de 84%.¹⁰⁹ În anul 2014 rata săraciei absolute în sate a constituit 16,4%, în timp ce în orașele mari – 2,2%, iar în orașele mici – 8,4%.¹¹⁰

În pofida faptului că mai mult de jumătate din populația R. Moldova locuiește în mediul rural, rata ocupării forței de muncă în acest spațiu este de numai 36% (în anul 2000 această rată a constituit 59%). În aceeași perioadă, rata ocupării în mediul urban a scăzut de la 49% în 2000 la 44% în anul 2011, indicând faptul că mai ușor s-a putut găsi un loc de muncă în mediul urban decât în mediul rural. Ratele scăzute de ocupare în zonele rurale se explică prin salariile mici în sectorul agricol comparativ cu cele din alte sectoare ale economiei.¹¹¹ În R. Moldova salariile din agricultură constituiau în 2014 doar 62% din salariul mediu lunar pe economie.¹¹² Ponderea veniturilor salariale medii lunare ale unei personae din mediul rural, în primul trimestru al anului 2018 a constituit 28,8% (în anul 2017 a fost de 29,9%).¹¹³

¹⁰⁸ GDP per capita. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> (accesat la 11.08.2017).

¹⁰⁹ Sărăcia în Republica Moldova 2013. Notă informativă a Ministerului Economiei. Chișinău, iulie 2014. <http://www.mec.gov.md/ro/content/impactul-saraciei> (accesat la 16.10.2018).

¹¹⁰ Raport privind sărăcia în Republica Moldova 2014. http://www.mec.gov.md/sites/default/files/raport_privind_saracia_in_republica_moldova_2014.pdf (accesat la 16.10.2018).

¹¹¹ Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014 – 2020 (Aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 409 din 4 iunie 2014).

¹¹² Veniturile și cheltuielile populației în trimestrul II anul 2014. <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=4514&parent=0> (accesat la 18.09.2017).

¹¹³ Statistica socială. http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala_04%20NIV__NIV040/NIV041300.px/table/tableViewLayout1/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774 (accesat la 18.07.2018).

Nivelul de bunăstare depinde de ocupațiile desfășurate în cadrul gospodăriilor casnice. Cele mai sărace sunt familiile lucrătorilor care se întrețin din activități individuale agricole și ale celor angajați în sectorul agricol. Rata sărăciei absolute la aceste categorii de gospodării este de 33,6% și respectiv 32,4%.¹¹⁴

Diminuarea, într-o oarecare măsură, a sărăciei în mediul rural se datorează transferurilor de mijloace bănești de peste hotare. Conform datelor BNS privind veniturile și cheltuielile populației în trimestrul II al anului 2016, publicate la 13.09.2016, populația R. Moldova cheltuiește mai mult decât câștigă. Situația dată este explicabilă, dacă analizăm fluxul de mijloace financiare care vin în R. Moldova: dinamica transferurilor de mijloace bănești, după cum rezultă din datele prezentate în Anexa 17, este în creștere continuă. Deducem că transferurile bănești din afara țării rămân a fi o sursă importantă pentru bugetul gospodăriilor, în medie, acestea reprezintă 18,1% din totalul veniturilor, în trimestrul II al anului 2016 contribuția lor a fost cu 1,8 puncte procentuale mai mare față de aceeași perioadă a anului precedent. Populația rurală, în comparație cu cea urbană, este dependență într-o proporție mai mare de transferurile din afara țării, ponderea acestora în venituri fiind de 23,4% față de 13,0% în cazul populației urbane.¹¹⁵ Potrivit destinației remitențelor, majoritatea emigrantilor provin din zonele rurale ale R. Moldova.

Există discrepanțe semnificative între zonele țării în ceea ce privește nivelul sărăciei. Potrivit datelor disponibile, la nivelul anului 2013 cea mai săracă era zona de Sud, după care urma zona Centru. Sărăcia în Sud era cu 1,9 puncte procentuale mai mare decât în Centru, cu 6 puncte procentuale decât în Nord și de 8 ori mai mare decât în municipiul Chișinău.¹¹⁶ Este important de menționat că în toate cele trei zone (Nord, Centru și Sud) nivelul sărăciei întreceea media ratei sărăciei pe țară, care erae diminuată de municipiul Chișinău, în care nivelul sărăciei era de șapte ori mai mic decât media pe țară și constituia 2,5%.¹¹⁷

Nu este deloc întâmplător că problemele existențiale pentru cetățenii care trăiesc la limita supravețuirii prevalează asupra multor alte aspecte ale vieții sociale. Potrivit datelor sondajului BOP din octombrie 2016, 48% din respon-

¹¹⁴ Raport privind sărăcia în Republica Moldova. 2010-2011. Chișinău, 2012. <http://mec.gov.md/sites/default/files/raport-privind-saracia-in-republica-moldova-2010-2011.pdf>. (accesat la 24.10.2018).

¹¹⁵ Veniturile și cheltuielile populației în trimestrul II anul 2016. <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=5342> (accesat la 18.09.2017).

¹¹⁶ Sărăcia în Republica Moldova 2013. Notă informativă a Ministerului Economiei. Chișinău, iulie 2014. <http://www.mec.gov.md/ro/content/impactul-saraciei> (accesat la 16.10.2018).

¹¹⁷ Raport privind sărăcia în Republica Moldova 2014. http://www.mec.gov.md/sites/default/files/raport_privind_saracia_in_republica_moldova_2014.pdf (accesat la 16.10.2018).

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

denți continuau să fie îngrijorați cel mai mult de sărăcie.¹¹⁸ Doar în jumătate de an, la sondajul BOP din aprilie 2017, numărul lor a crescut până la 69%.¹¹⁹

Este evident, fenomenele elucidate supra au un impact negativ asupra procesului implicării populației locale în procesul decizional local. Exprimăm deplina convingerea că dezvoltarea armonioasă a societății contemporane practic este imposibilă fără modernizarea și perfecționarea permanentă a democrației, iar societatea democratică autentică nu este posibilă fără dezvoltarea social-economică ascendentă. Considerăm, că afirmarea democrației la nivel local în R. Moldova depinde, într-o mare măsură, de promovarea și de garantarea drepturilor economice și sociale ale populației. Fără crearea unor condiții decente de dezvoltare socială, în special în mediul rural, soarta democrației moldave este una incertă, dat fiind că poporul pauperizat poate fi relativ ușor manipulat și redirecționat de la cursul anevoios spre democrație. Sărăcia sordidă subminează puterea de orice natură ar fi aceasta, cauzând mereu instabilități și făcând democrația aproape imposibilă.¹²⁰

Un argument plauzibil în favoarea reformării organizării teritoriale a puterii locale ține de situația demografică existentă. În prezent, R. Moldova se confruntă cu un șir de probleme și procese demografice care își lasă amprenta asupra mai multor domenii, cum ar fi mișcarea naturală a populației, fenomenul migrației, îmbătrânlirea și pauperizarea populației. În conexiune cu aceste procese se află și alte fenomene: depopularea, dezurbanizarea și ruralizarea așezărilor urbane. Starea de lucruri în sfera demografică este influențată de doi factori esențiali: modernizarea demografică, ce se caracterizează prin schimbarea comportamentului demografic al populației (scăderea fertilității, amânarea nașterii copiilor pentru vîrstă mai matură, diversificarea modelelor familiale) și criza socioeconomică de lungă durată, având drept consecințe migrația în masă a populației apte de muncă (Anexa 18) și păstrarea nivelului înalt al mortalității la vîrstă adultă.¹²¹ În anii următori, potrivit unor estimări, situația demografică va fi influențată și de reducerea numărului nașterilor din cauza că în vîrstă activă de reproducere va intra generația puțin numeroasă născută în anii '90, în timp ce generația numeroasă născută la sfârșitul

¹¹⁸ Barometrul Opiniei Publice, octombrie 2016. <http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP10.2016.pdf> (accesat la 21.10.2016).

¹¹⁹ Barometrul Opiniei Publice, aprilie 2017. <http://ipp.md/old/lib.php?l=ro&idc=156&year=2017> (accesat la 11.08.2017).

¹²⁰ Benceci D. Puterea politică și ordinea socială: manifestare și interdependențe (cazul Republicii Moldova). În: Moldoscopie, Partea XXI, 2003, p. 102.

¹²¹ Paladi G., Penina O., Dondiuc Iu. Situația demografică în Republica Moldova: trecut, prezent, viitor. În: Akademos, nr. 4, 2015, p. 64.

anilor '50 și începutul anilor '60 va intra în vîrstă de pensionare.¹²² Astfel, după cum notează O. Gagauz, viitorul demografic al R. Moldova este unul foarte nefavorabil, cauza majoră fiind scăderea natalității și emigrația masivă. O populație care se află în procesul de scădere naturală și într-o îmbătrânire demografica accelerată nu poate găsi resurse interne de redresare și stabilizare a situației.¹²³

Potrivit datelor BNS, la 01 ianuarie 2017 populația R. Moldova număra 3.550.900 locuitori,¹²⁴ iar potrivit datelor Agenției Servicii Publice chiar 3.970.729 locuitori (Anexa 19); recensământul din anul 2014 a fixat numărul total al populației R. Moldova la 2.998.235 persoane, dintre care 209.000 erau peste hotare.¹²⁵ Rezultă că numărul persoanelor aflate permanent în țară este de 2.789.235 persoane. Comparând aceste date, este evident faptul că populația R. Moldova este supraestimată, acest lucru, potrivit estimărilor O. Gagauz și I. Pahomi, se întâmplă din cauza că în populația stabilă sunt inclusi și emigranți de muncă, fiind lipsă în țară mai mult de un an, pe când, conform standardelor internaționale, indicatorii demografici și socio-economici, urmează să fie calculați în raport cu populația prezentă. Drept consecință a discordanțelor, unii indicatori care se calculează în raport cu numărul populației sunt distorsionați substanțial. Un exemplu elocvent, în acest sens, este indicatorul ponderii populației în vîrstă aptă de muncă, care este destul de înalt pentru multe raioane, în pofida faptului că în urma migrației de muncă o parte semnificativă a acestui contingent s-a stabilit cu traiul permanent peste hotare.¹²⁶

Un instrument de monitorizare a situației socioeconomice și demografice în profil teritorial îl prezintă *Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică*. Astfel, IITSD atestă existența unui decalaj semnificativ în dezvoltarea socioeconomă și demografică în profil teritorial (un IITSD relativ înalt pentru municipiul Chișinău și un decalaj pronunțat între raioane), aceasta fiind una din problemele importante a securității demografice. Punctajul acumulat, conform IITSD, depinde de apropierea/distanțarea raioanelor de municipiile

¹²² Gagauz O. Provocări demografice și politici necesare. <http://www.ccd.md/provoc-ri-demografice-i-politici-necesare> (accesat la 01.03.2019).

¹²³ Idem, Tendințele principale în evoluția populației Republicii Moldova: un semnal de alarmă pentru autoritățile publice. În: Creșterea economică în condițiile globalizării. Conf. intern. șt.-practică (2015). Chișinău: S. n., 2015, p. 9.

¹²⁴ Populația și procesele demografice. <http://www.statistica.md/category.php?l=ro&idc=103&> (accesat la 19.07.2018).

¹²⁵ Populația Republicii Moldova la momentul Recensământului. <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=30&id=5582&parent=0> (accesat la 11.08.2017).

¹²⁶ Gagauz O., Pahomii Ir. Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică (martie-aprilie, 2016). http://ccd.ucoz.com/_ld/0/48_Policy-Paper-II.pdf (accesat la 11.08.2017).

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

Chișinău și Bălți sau de un pol socioeconomic de dezvoltare al zonei respective (de exemplu Cahul, Soroca), (Anexa 20).

Grupate după numărul populației recenzate în cadrul recensământului din 2014, 7 raioane au înregistrat sub 50.000 de locuitori, însumând 9,0% din populația țării, 21 raioane aveau o populație cuprinsă între 50 și 100 mii locuitori, concentrând 51,1% și doar 4 raioane și UTA Găgăuzia au depășit pragul de 100.000 locuitori, reprezentând 19,4% din populație. Din totalul de 2.913.000 persoane, peste 20,5% se regăsesc în municipiile Chișinău și Bălți, respectiv, 493.000 și 105.000 persoane.¹²⁷ În același timp, potrivit datelor pentru 2016, populația raioanelor Basarabeasca și Dubăsari constituia mai puțin de un procent din populația R. Moldova. O populație între 1 și 2% aveau 12 raioane, iar 14 raioane – o populație cuprinsă între 2 și 3% din totalul populației. Doar raioanele Cahul (3,51%), Hâncești (3,38%), Orhei (3,52%), Ungheni (3,30%) și UTA Găgăuzia (4,56%) aveau o populație ce constituia peste 3% din populația țării (Anexa 21).

Pentru a cunoaște, a înțelege și a explica mai bine situația existentă actualmente în R. Moldova, este util de a o compara cu realitățile din statele vecine. Considerăm că ar fi relevantă, în acest sens, prezentarea unor date referitor la populația regiunilor de dezvoltare Nord-Est și Sud-Est din România, regiuni limitrofe cu R. Moldova, exercițiu la care am apelat mai sus, iar aici vom veni cu noi date, pentru completarea obiectului supus cercetării. Regiunea Nord-Est are o populație de 3.922.407, regiunea Sud-Est include 2.871.862 locuitori, fiind ușor de a determina că numărul populației unei regiuni de dezvoltare din România practic este comparabil cu populația R. Moldova (Anexa 22). Pentru comparație, la începutul anului 2016, populația regiunilor de dezvoltare ale R. Moldova a fost următoarea: Municipiul Chișinău – 814.147, Regiunea de dezvoltare Nord – 987.475, Regiunea de dezvoltare Centru – 1.057.096, Regiunea de dezvoltare Sud – 532.462, UTA Găgăuzia 161.876 locuitori.¹²⁸

Unul din fenomenele care își lasă amprenta asupra afirmării democrației locale și, implicit, asupra participării publice este depopularea. Conform unor calcule, populația R. Moldova scade cu 106 oameni în fiecare zi, fiind țara cu cea mai mare rată de scădere a populației din lume.¹²⁹ Datele recensământului

¹²⁷ Rezultatele Recensământului Populației și al Locuințelor 2014 (RPL2014). <http://www.statistica.md/pageview.php?l=ro&idc=479&> (accesat la 14.03.2019).

¹²⁸ Statistica teritorială 2016. Chișinău: BNS, 2016, p. 21.

¹²⁹ BBC: R. Moldova, statul cu cea mai mare rată de scădere a populației. <http://ziarulnational.md/alarmant-bbc-r-moldova-statul-cu-cea-mai-mare-rata-de-scadere-a-populatiei-patru-cetateni-parasesc-tara-in-fiecare-ora/> (accesat la 02.06.16).

din 2014 atestă că în R. Moldova erau 1.236.575 locuințe, dintre care 61% erau amplasate în mediul rural, iar 39% în mediul urban. Din totalul de locuințe, 82,6% sunt ocupate, iar 17,4% rămân neocupate. Gradul de ocupare a locuințelor diferă sub aspect teritorial, astfel încât în 17 raioane ponderea locuințelor ocupate este mai mică decât media pe țară.¹³⁰ În profil teritorial, cea mai mare pondere a locuințelor neocupate s-a înregistrat în regiunea de dezvoltare Nord, în deosebi în raioanele Dondușeni și Soroca, unde ponderea este de peste 25%, pe când ce cea mai mică rată a locuințelor neocupate a fost înregistrată în raioanele Telenești și Strășeni din regiunea de dezvoltare Centru și în raioanele Cahul, Căușeni și Leova din regiunea de dezvoltare Sud, unde aceasta este sub 14 la sută. Depopularea a luat amploare, în special, în mediul rural, existând câteva zeci de sate cu o populație mai puțin de 40 de locuitori, recensământul din 2014 atestă lipsa de locuitori în 8 localități din 7 raioane.¹³¹ Emblematic este că fiecare al cincilea cetățean al R. Moldova lucrează în străinătate, fiecare al patrulea emigrant provine din mediul rural.

Impactul depopulării rurale s-a reflectat și în rezultatele alegerilor locale din anul 2015. De exemplu, în comuna Otac din raionul Rezina primarul a fost ales cu voturile a 174 de locuitori, din cele 329 de voturi valabil exprimate. În comuna Cogâlniceni din același raion, pentru a câștiga alegerile au fost suficiente doar 167 de voturi (din 320). În Marianca de Jos, raionul Ștefan Vodă câștigătorul a acumulat 151 de voturi (din 299), în comuna Alava din același raion – 132 de voturi (din 251). În comuna Iujnoe, raionul Cahul, primarul a fost ales cu 182 de voturi (din 327), iar în Lopățica, același raion, cu 148 de voturi (din 288). Si în comuna Salcia din raionul Taraclia, primarul a fost ales din primul tur doar cu 81 de voturi (din 151 voturi valabil exprimate), (Anexa 23).

O consecință a depopulării este dezurbanizarea și ruralizarea localităților urbane. Ponderea populației urbane s-a redus în 2004 comparativ cu 1989 aproape cu 40%. În perioada 1992-2007, populația orașelor Orhei și Soroca s-a redus cu o treime, a orașelor Ungheni și Cahul – cu un sfert, iar a orașului Bălți – cu 20%.¹³² Este important de notat că în R. Moldova fenomenul dezurbanizării a avut loc în paralel cu ridicarea la statutul de oraș a fostelor „așezări de tip orășenesc” din perioada sovietică. Astfel, dacă în anul 1988, în RSS

¹³⁰ Recensământul Populației și al Locuințelor 2014: Caracteristici ale locuințelor în aspect teritorial.<http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=5611&parent=0> (accesat la 15.12.2018).

¹³¹ Notă informativă privind rezultatele Recensământului Populației și al Locuințelor 2014. http://www.statistica.md/public/files/Recensamint/Recensamint_pop_2014/Nota_informativa_Preliminare_Recensamint_2014.pdf (accesat la 18. 09.2017).

¹³² Republica Moldova – cea mai rurală țară din Europa. <http://www.interlic.md/2007-06-27/1493-1493.html> (accesat la 12.03.2017).

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

Moldovenească au fost înregistrate 21 de orașe și 49 de „așezări de tip orășenesc”,¹³³ în 2017 erau 61 de orașe.¹³⁴ Precizăm că la 01 ianuarie 2016 suma locuitorilor localităților urbane de rangul 3 (44 de orașe) constituia 429.400 locuitori, media era de 9.760.¹³⁵ Mai menționăm că media populației din centrele rationale în anul 2015, potrivit calculelor noastre, era de 14.700 locuitori.

Având în vedere că agricultura contemporană deja nu are nevoie de multă forță de muncă, iar tendințele globale atestă reducerea numărului de lucrători din sectorul agricol (ocuparea forței de muncă în Europa și America de Nord nu este mai mare de 4%), R. Moldova ar trebui să se adapteze la aceste realități, în special prin apropierea centrelor economice ocupaționale de locul actual de reședință al locuitorilor satelor. Această abordare poate să facă posibilă rezolvarea mai multor probleme: a) dezvoltarea orașelor și orășelilor, actualmente aflate în declin, asigurarea vitalității lor; b) dezvoltarea rețelelor inginerești și a infrastructurii rurale din cadrul comunităților; c) îmbunătățirea managementului finanțier, în special vizând optimizarea impozitului pe venitul persoanelor fizice; d) îmbunătățirea serviciilor sociale; e) delimitarea hotarelor orașelor de zonele limitrofe, îmbunătățind coerenta planului general de dezvoltare ale orașului și a zonelor extraurbane.¹³⁶

Asupra dezvoltării democrației locale a influențat direct amplificarea fenomenului migrației. Numărul de persoane plecate pe motiv de muncă sau se află în căutarea lucrului în străinătate a crescut în anii 2000-2013 de 1,5 ori în zonele urbane și de 3 ori în zonele rurale.¹³⁷ În august 2016, potrivit MAEIE, peste hotarele R. Moldova erau plecați oficial 805.509 cetăteni în 45 de țări,¹³⁸ iar potrivit estimărilor cercetătorilor Gh. Paladi și Iu. Dondiuc în afara hotarelor R. Moldova se află aproximativ 840.000 cetăteni, din care o proporție însemnată prezintă femeile de vârstă reproductivă.¹³⁹ Cea mai mare creștere a

¹³³ RSS Moldovenească. Orânduire administrativ-teritorială la data de 1 aprilie 1988. Chișinău: Cartea Moldovenească, 1988, p. 5.

¹³⁴ Anuarul statistic al Republicii Moldova 2017. Chișinău: BNS, 2017, p. 13.

¹³⁵ Rezultatele Recensământului Populației și al Locuințelor 2014. <http://www.statistica.md/pageview.php?l=ro&idc=479&> (accesat la 12.07.2018).

¹³⁶ Малиновський В. Я. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації: монографія. Луцьк: Волин. уп-т ім. Л. Українки, 2010, с. 347.

¹³⁷ Cornea S. Fundamentele conceptuale ale reformării organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova. Cahul: US „B.P. Hasdeu” din Cahul, 2018, p. 122.

¹³⁸ Câți cetăteni ai R. Moldova se află peste hotare. <http://www.ziarulnational.md/oficial-cati-cetateni-ai-r-moldova-se-afla-peste-hotare-raspunsul-maeie/> (accesat la 12.02.2017).

¹³⁹ Paladi G., Dondiuc Iu. Factorii determinanți ai proceselor demografice în Republica Moldova. În: Creșterea economică în condițiile globalizării. Conf. intern. șt.-practică (2015). Chișinău: S. n., 2015, p. 11-27.

migrării se observă în rândul persoanelor de vîrstă mijlocie (45-54 ani) și celor tineri (25-34 ani), cu studii superioare.¹⁴⁰

Este cert faptul că decalajele existente dintre nivelul de dezvoltare al țărilor din regiune și R. Moldova vor stimula și în continuare exodul forței de muncă peste hotarele țării, chiar dacă autoritățile de diferit nivel și de diferită coloratură politică promit dacă nu stoparea, cel puțin controlul acestui fenomen.

Asupra participării populației în viața publică locală și-a lăsat amprenta, incontestabil, și fenomenul îmbătrânirii populației. Astfel, la începutul anului 2016 în R. Moldova locuiau 592.600 persoane în vîrstă de 60 ani și peste, alcătuind 16,7% din numărul total al populației stabile (Anexa 24).

În prezent, ponderea persoanelor tinere este practic egală cu ponderea persoanelor de vîrste înaintate. Din punct de vedere numeric, efectivele persoanelor vîrstnice au sporit de 2,3 ori: de la 222.500 de persoane în anul 1959 la 507.400 de persoane în anul 2014.¹⁴¹ Nivelul de trai al pensionarilor se află sub nivelul mediu de trai al populației, iar quantumul pensiei pentru limită de vîrstă nu permite satisfacerea necesităților minime ale persoanei vîrstnice, constituind 83% din minimumul de existență a pensionarului. O parte considerabilă a vîrstnicilor nu dispun de resurse financiare suficiente pentru o viață decentă, fapt care compromite calitatea vieții acestei categorii, iar creșterea progresivă și necontrolată a costurilor întreținerii locuinței, a serviciilor și produselor alimentare de bază, contribuie la sporirea gradului de incidență a sărăciei în rândul vîrstnicilor, ei fiind expuși suplimentar unor riscuri specifice bătrâneții.¹⁴² Conform datelor *Global Age Watch Index* pentru anul 2015, indicatorii principali (asigurarea materială, starea de sănătate, educația și ocuparea, condițiile de viață) plasează Republica Moldova pe unul dintre ultimele locuri în ratingul țărilor europene (77), fiind în urma Bielorusiei (64), Rusiei (65) și Ucrainei (73).¹⁴³

În condițiile în care R. Moldova se confruntă cu problemele demografice menționate supra este evident faptul că organizarea teritorială actuală a puterii publice se dovedește a fi una depășită de timp și nu corespunde noilor realități

¹⁴⁰ Stratan A. Cuantificarea efectelor reformei administrativ-teritoriale. În: Akademos, nr. 3, 2015, p. 91.

¹⁴¹ Paladi G., Penina O., Dondiuc Iu. Situația demografică în Republica Moldova: trecut, prezent, viitor. În: Akademos, nr. 4, 2015, p. 60.

¹⁴² Rojco A., Gagauz O. Calitatea vieții persoanelor vîrstnice. http://ccd.ucoz.com/_ld/0/29_barometru_nr_2_.pdf (accesat la 01.10.2016).

¹⁴³ Global Age Watch Index 2015. <http://www.helpage.org/global-agewatch/population-ageing-data/country-ageing-data/?country=Republic%2Bof%2BMoldova> (accesat la 01.05.2018).

3. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale

politice, sociale și demografice. Colectivitățile locale de ambele niveluri, cu un număr relativ mic de locuitori, care este în descreștere, afectați de fenomenul migrației și de cel al îmbătrânirii populației se vor pomeni în imposibilitatea de a genera venituri pentru asigurarea necesităților vitale ale populației acestor colectivități și nu vor putea să suporte cheltuielile privind funcționarea eficientă a autorităților puterii locale. Îmbătrânirea populației are ca efect majorarea ponderii locuitorilor cu potențial redus de participare în viața publică. Dificultățile financiare, nivelul scăzut al educației, starea de sănătate precară, posibilitățile reduse în localități, în special în mediul rural, prin lipsa centrelor comunitare, sunt principalele bariere în dezvoltarea voluntariatului și participării politice printre vârstnici.¹⁴⁴ Aceste efecte negative ale evoluțiilor demografice pot fi soluționate și prin consolidarea colectivităților locale, care va avea drept efect diminuarea cheltuielilor administrative, sumele respective urmând să fie alocate pentru soluționarea altor probleme vitale.

Așadar, tendințele și fenomenele demografice care se produc în R. Moldova necesită o abordare principal nouă a organizării teritoriale a puterii publice, populația colectivităților locale aflată într-o permanentă scădere, nu este în măsură să producă suficiente mijloace pentru a finanța și asigura activitatea autorităților publice locale, iar ultimele, neavând suficiente mijloace datorită bazei impozabile restrânse, nu pot oferi servicii publice de calitate.

3.3. Concluzii la capitolul 3

1. Realizarea obiectivelor dezvoltării economice și democratice a R. Moldova este imposibilă fără edificarea unui sistem judicios și eficient de organizare teritorială a puterii locale.

2. Sistemul fragmentat al organizării teritoriale a puterii locale din R. Moldova s-a constituit sub influența exigențelor sistemului centralizat de realizare a puterii publice.

3. Există decalaje mari în dezvoltarea socio-economică a colectivităților locale de ambele niveluri, diferă foarte mult și veniturile colectivităților locale pe cap de locuitor. Colectivitățile locale nu dispun de o bază financiară și resurse materiale necesare, capacitatele de a atrage și concentra resurse financiare sunt insuficiente. Majoritatea colectivităților locale nu sunt în măsură să asigure propria lor dezvoltare social-economică, să identifice în mod independent investitori, să atragă investiții pentru a dezvolta proiecte și să participe la cooperarea regională și transfrontalieră. Sistemul actual practic nu

¹⁴⁴ Buciuceanu-Vrabie M. Op. cit.

permite realizarea oportunităților de dezvoltare economică, socială și spirituală locală, fiind ineficient în gestionarea resurselor umane, materiale și financiare.

4. Tentativele de reformare a organizării teritoriale a puterii publice locale în R. Moldova timp de trei decenii de independență sunt influențate de următorii factori perturbatori:

a) disensiunile din cadrul elitei politice cu privire la opțiunile politice și geopolitice,

b) aprecierile foarte contradictorii ale experienței istorice în materie de delimitare teritorială a puterii publice,

c) probleme legate de rolul și poziția minoritățile naționale în noile realități,

d) tendințele separatiste din Sudul și Estul republicii,

e) reflexele centralizatoare ale clasei politice moștenite de la vechiul sistem.

5. În procesul de reformare a sistemului puterii publice au fost extinse responsabilitățile autorităților puterii locale, dar organizarea teritorială a puterii publice locale a rămas aceeași. Din acest considerent, autoritățile puterii locale nu sunt în măsură să realizeze funcțiile descentralizate în mod eficient și să furnizeze populației servicii de calitate.

6. Menținerea actualului sistem de organizare teritorială a puterii publice locale se dovedește a fi falimentar pentru dezvoltarea democratică și social-economică a R. Moldova. Este contraproductiv de a menține colectivitățile teritoriale locale actuale de ambele niveluri, deoarece prin veniturile de care dispun și capacitatea administrativă redusă nu au capacitatea de a satisface interesul general al populației locale.

7. Afirmarea și consolidarea democrației locale în R. Moldova este condiționată de participarea activă a populației în procesul decizional local și în rezolvarea problemelor vitale ale colectivității locale. Organizarea teritorială optimă a puterii publice locale, corespunzătoare rigorilor democratice ar asigura condițiile necesare pentru accesul și participarea populației în administrarea treburilor publice, participarea publică fiind un instrument foarte important în activitățile de dezvoltare locală, imprimând calitate procesului decizional, întărind autoritatea deciziilor prin suportul oferit de public în implementarea acestora.

8. Din anul 1991, când au fost făcute primele eforturi de instituire a autoadministrării locale și până în prezent nu a fost identificată o soluție fezabilă privind organizarea teritorială eficientă a puterii publice locale.

9. Implementarea prevederilor *Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană* necesită, obiectiv, reformarea organizării teritoriale a puterii locale, descentralizarea și susținerea dezvoltării regionale și locale.

4.

Optiuni privind reformarea sistemului organizarii teritoriale a puterii locale

Pornind de la premisa că R. Moldova este, sub aspect teritorial, un stat fragmentat, am analizat eventualele opțiuni pentru atenuarea consecințelor acestei situații, fiind identificate trei soluții posibile: consolidarea colectivităților locale de ambele niveluri, aprofundarea cooperării intercomunale și intensificarea cooperării transfrontaliere.

Pentru realizarea cu succes a reformei organizării teritoriale a puterii locale este necesar de a fundamenta teoretic principiile, obiectivele și condițiile procesului de implementare a reformei. Nu mai puțin important este anticiparea, având în vedere particularitățile naționale de dezvoltare a democrației locale, a potențialelor obstacole în calea realizării cu rezultate favorabile a reformei.

4.1. Soluții privind organizarea teritorială optimă a puterii locale

Înainte de a răspunde la întrebarea dacă este R. Moldova un stat fragmentat teritorial și a stabili care sunt criteriile definitoare ale unui stat fragmentat, este necesar de a supune analizei dacă această situație se atestă și în alte state europene.

Către începutul anilor '70 ai secolului XX a avut loc un proces de consolidare teritorială de-a lungul întregii Europe Centrale și de Est. Într-o mare măsură această schimbare a fost inspirată de argumentele teoretice ale reformei și de credința foarte puternică și larg răspândită din partea liderilor comuniști

în efectele economiei de scară. Comunele poloneze au fost comasate în anul 1973, iar numărul lor a fost redus de la peste 4.000 până la circa 2.400. În Ungaria, numărul municipiilor a fost redus de la 3.021 în anul 1962 la 1.364 în anul 1988. În Cehoslovacia, numărul municipiilor a fost, de asemenea, redus de la 11.459 în 1950 la 4.101 în 1988. În Bulgaria, numărul municipalităților a fost redus de la 2.178 în 1949 la 255 spre sfârșitul anului 1980 (Anexa 25).

În multe din aceste țări începutul anilor '90 ai secolului XX a fost marcat de un proces opus – fragmentarea teritorială, care poate fi percepută ca o reacție a amalgamării forțate din anii '60-'70. În Ungaria, numărul municipiilor a crescut la 3.133 în 1992, în timp ce creșterea în Republica Cehă a fost de circa 50% și numărul municipalităților slovace a crescut cu peste 20%. Procesul fragmentării în Polonia a fost mai puțin pronunțat: începând cu 1988, numărul municipalităților a sporit cu mai puțin de 5%. Ca urmare, în Europa Centrală și de Est avem suficiente exemple de țări cu multe colectivități locale mici (Republica Cehă, Slovacia, Ungaria, Ucraina, Letonia și în măsură mai mică Estonia).

Se consideră că unul dintre principalele motive în stabilirea numărului mare de colectivități locale de dimensiuni mici este promovarea democrației, însă nu trebuie subestimată și revitalizarea sistemelor locale constituite în perioada presocialistă și continuarea tradițiilor democratice, care au fost aproape uitate. În țările Europei Centrale și de Sud-Est s-au constituit două subgrupuri de susținători ai democrației locale: un subgrup este alcătuit din Republica Cehă, Slovacia și Ungaria, cu cele mai mici municipalități din Europa, celălalt cuprinde unele din fostele republici iugoslave: Slovenia, Croația și Macedonia, care au instituționalizat colectivități locale de dimensiuni medii. În Republica Cehă aproape 10% din colectivitățile locale includ mai puțin de 100 locuitori, aproape 60% întrunesc mai puțin de 500 de locuitori, iar 80% au mai puțin de 1.000 de locuitori. În Slovacia peste 4% din colectivitățile locale au mai puțin de 100 locuitori, 41% se află sub 500 locuitori. În Ungaria colectivitățile locale sub 500 de locuitori constituie 15%.

În cele din urmă, mai multe țări europene și-au păstrat colectivitățile locale tradiționale, deși diferite. În grupul tradiționaliștilor se află Franța, Spania, Italia, Elveția, Irlanda și Polonia, acestea includ diverse colectivități, de la foarte mici (Franța, Elveția), mijlocii (Spania, Italia), până la cele mari (Polonia) și foarte mari (Irlanda).¹ Franța, de exemplu, are colectivități

¹ Kopric I. Consolidation, Fragmentation, and Special Statuses of Local Authorities in Europe. In: Croatian and Comparative Public Administration, no. 12 (4), 2012, p. 1178-1180; Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future. Council of Europe texts Edited by K. Davey. Strasbourg: Council of Europe, 2011, p. 68;

teritoriale primare foarte numeroase, multe dintre ele fiind foarte mici. Există 36.500 de comune în metropolă și 200 peste mări, iar dintre acestea 23.000 au sub 500 de locuitori, între care 3.500 au o populație sub 100 de locuitori.² Constatăm că în prezent, indiferent de diferențele existente, toate statele europene intrunesc ceva comun: sunt în căutarea „dimensiunii ideale” a colectivităților teritoriale locale, care ar facilita democrația și ar consolida identitatea la nivel local, ar asigura eficiența economică în furnizarea de servicii publice calitative.

În R. Moldova, *Legea nr. 764-XV din 27.12.2001* (art. 17, pct. 2) stabilește că „unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1.500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale”, însă 27% din colectivitățile locale practic nu corespund normei legale, având o populație mai mică,³ iar 88% din localitățile R. Moldova au mai puțin de 5.000 de locuitori, inclusiv și 9 orașe.⁴ Fragmentarea teritorială persistă și la nivelul intermediar: raionul Basarabeasca cu 28.847 de locuitori este de 4,35 ori mic decât raionul Orhei, cel mai mare ca număr de populație (125.557 locuitori). După numărul colectivităților locale, care intrunește 6 la număr, raionul Basarabeasca este mai mic de 6,2 ori decât raionul Florești, cu 37 colectivități locale, iar după suprafață, 290 km² este mai mic de 5,2 ori decât Cahul, cel mai mare raion la acest capitol, care intrunește 1.545 km².⁵

În afara de caracteristicile cantitative, structurile administrative locale sunt influențate și de configurarea entităților teritoriale: imperfecțiunea stabilirii hotarelor. Din perioadele anterioare au fost moștenite nesuprapunerea hotarelor raioanelor administrative, economice și etnice, fapt care perturbează actul administrării și îi scade eficiența (este cazul UTA Găgăuzia și a raioanelor Cahul și Taraclia).

Swianiewicz P. Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework. In: Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Ed. By P. Swianiewicz. Budepest: OSI/LGI, 2002, p. 17.

² Popescu C.L. Autonomia locală și integrarea europeană. București: All Beck, 1999, p. 127-128.

³ Prohnițchi V. Reorganizarea administrativ-teritorială: o componentă esențială a unei descentralizări de succes în Republica Moldova. În: Guvernare și democrație, nr. 1, 2011, p. 44.

⁴ Cuvântarea deputatului Gh. Mocanu în plenul Parlamentului din 05.04.2012, p. 23. <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=QCcq8HUxGoY%3d&tabid=128&mid=506&language=en-US> (accesat la 14.07.2012).

⁵ Anuarul statistic al Republicii Moldova 2013. Chișinău: BNS, 2013, p. 13, 33; Osoian I. et al. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Chișinău: Expert Grup, 2010, p. 64.

Gradul înalt de fragmentare al organizării teritoriale a puterii locale poate fi ilustrat și prin numărul de locuitori ai colectivităților locale. După datele recensământului populației și al locuințelor din 2014 rezultă că o treime din colectivitățile locale practic nu întrunesc minimul legal necesar al populației pentru a constitui o colectivitate locală („unități administrativ-teritoriale”, potrivit legii), iar 90% au o populație de sub 5.000 locuitori (Anexa 26).

Astfel, datele cantitative prezentate demonstrează ca R. Moldova poate fi considerată stat fragmentat teritorial, situație confirmată și de concluziile studiului realizat la Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei prezentat la 01 februarie 2015.⁶ Vom nota că P. Swianiewicz propune de a numi sisteme „fragmentate” acele sisteme în care o proporție considerabilă (peste 25%) a colectivităților locale este mai mică de 1000 locuitori, în timp ce o vastă majoritate (peste 66%) este mai mică de 5.000.⁷ Potrivit opiniei lui I. Kopric, gradul de fragmentare teritorială poate fi calculat după următorul algoritm: colectivitățile foarte mici sunt cele cu mai puțin de 1.000 de locuitori; colectivitățile mici sunt cele cu mai puțin de 5.000 de locuitori; colectivitățile de dimensiuni medii au între 5.000 și 15.000 de locuitori; colectivitățile mari cuprind între 15.000 și 40.000 de locuitori, în timp ce colectivitățile locale extrem de mari includ peste 40.000 de locuitori.⁸ Pentru situația din R. Moldova, formula de analiză propusă de P. Swianiewicz este mai utilă, deoarece se pliază mai bine pe realitățile politice, administrative, economice, demografice și emigraționiste autohtone.

În acest sens cert este că problema identificării unor soluții eficiente pentru a depăși situația existentă se distinge prin actualitate. În opinia noastră, având în vedere particularitățile și realitățile existente în R. Moldova, pot fi propuse următoarele soluții pentru a rezolva problema fragmentării teritoriale a puterii publice locale: consolidarea colectivităților teritoriale locale de ambele niveluri, aprofundarea cooperării intercomunale, intensificarea cooperării transfrontaliere. Implementarea cumulativă a acestor soluții necesită conștientizarea, asumarea și realizarea de către elita politică moldovenească a reformei organizării teritoriale a puterii locale. În continuare vom examina mai detaliat soluțiile respective:

⁶ Propunerile Academiei de Științe a Moldovei pentru Guvern la cele mai relevante provocări pentru Republica Moldova în 2015. <http://iiesp.asm.md/?p=3384> (accesat la 17.08.2017).

⁷ Swianiewicz P. Is There a Third Way Between Small yet Ineffective and Big yet Less Democratic? Comparative Conclusions and Lessons Learned. In: Consolidation or fragmentation. Budapest: OSI/LGI, 2002, p. 300.

⁸ Kopric I. Consolidation, Fragmentation, and Special Statuses of Local Authorities in Europe. In: Croatian and Comparative Public Administration, no. 12(4), 2012, p. 1176-1178.

A. Consolidarea colectivităților locale. În contextul oportunității de evaluare a dimensiunii optime a colectivităților locale, este important de a elucida argumentele *pro* și *contra* consolidării colectivităților locale mici ca una dintre soluțiile pentru depășirea fragmentării teritoriale a R. Moldova. Referindu-ne la dimensiunile colectivităților teritoriale locale, vom susține că atestăm tendința ca necesitate obiectivă de a le mări dimensiunile, asigurându-le capacitate sporită în vederea asigurării eficienței activității propriilor autorități publice și ca factor de dezvoltare a democrației locale. Discuțiile despre consolidare și capacitatea de dezvoltare sunt alimentate de următoarele tendințe: a) diminuarea veniturilor statului și a colectivităților locale; b) schimbarea accentului asupra eficienței economiei și eficacității, fiind propulsată problema economiilor de scară și a altor răspunsuri manageriale la constrângerile economice tot mai prezente și c) prin rolul tot mai mare care îl au autoritățile publice locale în dezvoltarea economică și socială la nivel local.⁹

Necesitatea consolidării este argumentată, în mod frecvent, pornind de la logica concentrării resurselor în cadrul colectivităților locale, care ar permite realizarea corespunzătoare a competenței atribuite. Crearea unor colectivități locale mai mari le-ar permite să aibă un sistem mult mai adecvat de finanțare, ar îmbunătăți statutul profesional al autorităților puterii locale, ar reduce clientelismul în distribuția transferurilor de resurse financiare și presiunea exercitată de grupuri de interes asupra proceselor politice locale și ar facilita controlul financiar.¹⁰ C.L. Popescu consideră ca fiind adevăr cu valoare de axiomă faptul că numai colectivitățile teritoriale locale suficient de mari și, prin aceasta, suficient de puternice, pot fi autonome, pot să dispună de forță financiară necesară autonomiei decizionale veritabile, în condițiile amplificării ariei de competențe materiale.¹¹

Efectele imediate și vizibile ale consolidării constau în faptul că poate fi eliminată dublarea serviciilor publice și scăderea numărului consilierilor locali și funcționarilor angajați în autoritățile puterii locale. Însă efectul cel mai evident al fuzionării colectivităților locale este o creștere a dimensiunii administrative, acest lucru poate duce la îmbunătățirea calității serviciilor, deoarece specializarea și standardizarea se află în măsură să sporească numărul muncitorilor cu experiență sau mai bine pregătiți. Este posibil ca o colectivitate

⁹ Ibidem, p. 1180.

¹⁰ Bosch N., Solé-Ollé A. Local Government Reform. In: IEB's Report on Fiscal Federalism and Public Finance,'13. http://www.ieb.ub.edu/files/INF%20IEB%20_FFFP_2013.pdf (accesat la 27.12.2016).

¹¹ Popescu C.L. Autonomia locală și integrarea europeană. București: All Beck, 1999, p. 126-127.

locală mică să nu poată angaja specialiști calificați sau suficient de pregătiți, deoarece nu poate fi asigurat un volum minim de munca pentru a-i ține ocupați.

Un argument avansat uneori în dezbatările asupra amalgamării este că autoritățile locale mai mari tind să aibă un nivel mai mare de expertiză administrativă datorită faptului că dimensiunea lor le permite asumarea unor atribuții care nu pot fi obținute de către colectivitățile locale mai mici.¹² Consolidarea colectivităților locale poate avea o serie de efecte asupra cheltuielilor și furnizării de servicii, fiind adesea inspirată de speranța că scara mărăță va îmbunătăți eficiența productivă. Deși influența directă a autorităților puterii locale asupra economiei locale este relativ limitată, ele pot sprijini întreprinderile locale și atrage investiții prin instrumentele de planificare, punerea în aplicare a strategiilor de promovare, utilizarea stimulentelor fiscale locale. Cel puțin cu unele dintre aceste instrumente autoritățile puterii locale mai mari ca dimensiuni au mai multe șanse de a avea un impact pozitiv, deoarece pot mobiliza și concentra cantități mai mari de resurse.

Avantajul competitiv local, într-o mare măsură, depinde de facilitățile de infrastructură de care autoritățile puterii locale sunt responsabile. Există mai mulți indicatori care sugerează direct că autoritățile puterii locale mari pot fi mai eficiente în politicile de dezvoltare a infrastructurii:

- sunt mai puțin dependente de transferul granturilor de la stat, situație care le face mai flexibile în alegerea politicilor;
- au o bază economică mai puternică, combinată cu costuri operaționale mai mici pe unitate, situație care le permite să aloce o parte mai mare din venituri pentru finanțarea proiectelor de dezvoltare locală;
- pot concentra mai ușor resursele pe un număr mic de proiecte mari, care sunt esențiale din punct de vedere al perspectivelor de dezvoltare;
- dispun de capacitate mai mare de a angaja credite pentru finanțarea proiectelor de investiții. Acest lucru se datorează atât faptului că sunt considerate „clienți mai buni” de băncile comerciale și de alții investitori (de exemplu, cei care sunt interesați să cumpere obligațiuni municipale), cât și datorită competențelor tehnice avansate ale personalului administrativ;
- nivelul facilităților tehnice de infrastructură sporește alături de dimensiunea crescândă a administrației locale (parțial ca urmare a factorilor enumerate mai sus).

¹² Dollery B., Crase L. Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Economic Case for Australian Municipal Amalgamation Programs. University of New England: Working Paper Series in Economics, no 4, 2004, p. 12.

Cea de-a doua influență indirectă foarte importantă a autorităților locale asupra dezvoltării economice se manifestă prin instrumentele de amenajare a teritoriului. Datorită personalului mai calificat și, uneori, datorită resurselor financiare mai mari, autoritățile mai mari sunt mult mai bine pregătite să facă față acestei sarcini într-un mod eficient. De exemplu, colectivitățile locale mici pot să întrunească dificultăți considerabile în elaborarea unor planuri urbanistice generale.¹³

În general, argumentele pentru consolidarea teritorială cu care operează susținătorii acestei tendințe pot fi rezumate la următoarele aspecte esențiale:

- poate fi obținută o economie de scară în prestarea mai multor servicii locale. Costul marginal al livrării de servicii este mai mic dacă cantitatea totală de servicii produse este mai mare;
- autoritățile locale mici generează costuri legate de externalități (cum ar fi „pasagerii liberi”, cei care folosesc servicii într-o colectivitate locală, dar care locuiesc și plătesc impozite în alta);
- autoritățile locale ale colectivităților locale mari ca dimensiune pot oferi mai multe servicii, situație care poate duce la cointeresarea locuitorilor și participarea lor mai activă în viața publică locală. Unul din motivele cele mai importante pentru care autoritățile puterii locale din țările din nord-europene sunt responsabile de mai multe probleme decât autoritățile locale sud-europene fragmentate este dimensiunea lor mai mare;
- consolidarea teritorială oferă mai mult spațiu grupurilor de interes, reprezentând societatea pluralistă. În colectivitățile locale mari este mai ușor să fie evitate diferite forme de clientelism politic, locuitorii pot să influențeze politicile publice locale și procesul decizional între perioadele electorale. Colectivitățile locale mai mari oferă mai buna reprezentare a diferitelor grupuri minoritare, fiind, de obicei, mai liberale, iar grupurile dezavantajate sunt mai puțin susceptibile de a se confrunta cu prejudecăți negative care le împiedică să intre în viața publică locală;
- în colectivitățile locale mai mari se atestă o mai mare posibilitate pentru prezența societății civile viguroase, în colectivitățile mari există mai multe șanse ca să se dezvolte o rețea densă de organizații neguvernamentale;

¹³ Swianiewicz P. Op. cit., p. 308-309.

- colectivităile locale mari facilitează dezvoltarea economică locală. Dimensiunea mai mare permite planificarea complexă și coerentă, facilitează esențial finanțarea proiectelor costisitoare de investiții în infrastructură, esențiale pentru promovarea dezvoltării economice;
- argumentele susținătorilor fragmentării teritoriale în baza „argumentelor comunității” sunt deseori idealiste și foarte vagi. Această construcție argumentativă încearcă să elimine o parte din contraargumentele folosite de susținătorii fragmentării teritoriale. Se argumentează că majoritatea oamenilor sunt interesați să obțină servicii de calitate mai degrabă decât să participe la adoptarea deciziilor administrative cotidiene și la formularea politicilor locale.¹⁴

Analizând literatura de specialitate dedicată problemelor consolidării colectivităților locale, este lesne de observat că argumentele în favoarea sau împotriva consolidării pot fi divizate în două grupe: a) argumente asociate democrației și b) argumente cu caracter economic (Anexa 27). Mai consemnăm faptul că în mediul cercetătorilor și experților preocupați de subiectul organizării teritoriale a puterii locale nu există un răspuns univoc la întrebarea privind beneficiile consolidării colectivităților teritoriale locale. Ca și în multe alte situații și probleme complexe, nu se atestă o singură rețetă universal acceptabilă pentru toate cazurile, factorii care pot influența procesul diferă în funcție de țară și de tendințele locale. Acești factori includ structura, responsabilitățile și sursele de venit ale administrațiilor publice locale, condițiile de furnizare a serviciilor, inclusând geografia și topografia, omogenitatea și tipurile de cereri de servicii, disponibilitatea funcționarilor publici calificați, variabilitatea în furnizarea de servicii în țară, puterea și influența liderilor locali și a birocaților.¹⁵

Cu toate că este larg acceptată influența consolidării asupra sporirii eficienței administrației locale, analiza empirică a raportului cauzal dintre dimensiunea colectivităților locale și eficiența furnizării serviciilor publice locale nu este un exercițiu ușor. În primul rând, fiecare colectivitate locală consolidată în faza inițială cheltuiește o sumă mare de bani pentru revizuirea și redistribuirea activității administrative. Ca rezultat, cheltuielile totale

¹⁴ Swianiewicz P. Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework. In: Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Ed. By P. Swianiewicz. Budepest: OSI/LGI, 2002, p. 8-10.

¹⁵ Fox W., Gurley-Calvez T. Will Consolidation Improve Sub-National Governments? WB Policy Research Working Paper No 3913, 2006. <https://ssrn.com/abstract=917484> (accesat la 25.03.19).

municipale pe cap de locuitor tind imediat să sporească după consolidare. În al doilea rând, este aproape imposibil de a măsura efectele reale ale consolidării pe termen scurt, iar măsurarea acestora pe o perioadă mai lungă se confruntă cu aceeași dificultate: a distinge repercusiunile efective ale consolidării de alți factori care rezultă din schimbarea mediului administrațiilor locale și sporirea responsabilităților administrațiilor locale în timpul perioadei examineate.¹⁶

După cum au remarcat W. Fox și T. Gurley-Calvez, câștigurile din consolidare nu sunt o certitudine, astfel încât țările nu ar trebui să treacă imediat la consolidare ca soluție la problemele percepute. Este necesară o analiză atentă a obiectivelor și a rezultatelor realiste înainte de luarea acestei decizii. Reducerea potențială a costurilor trebuie evaluată minuțios pentru a determina dacă vor exista economii reale și în cazul dacă vor exista aceste economii cum se va proceda cu angajații disponibilizați și alte provocări, cărora autoritățile puterii locale vor trebui să le facă față.¹⁷

Vom preciza că argumentele care se opun consolidării includ atât ideea de localism, cât și ideea alegerii publice. Chiar dacă pornesc de la presupunerile diferite, ambele idei ajung la concluzii similare: mic înseamnă frumos, cel mai frecvent folosite argumente pentru a susține această poziție sunt următoarele:

- legătura dintre administrație și cetăteni este mult mai apropiată, oamenii politici manifestă responsabilitate față de comunitățile locale atunci când sunt organizate în entități mici;
- în colectivitățile locale mici cetărenii pot „să voteze cu picioarele”, adică să aleagă raportul preferat de taxe locale față de serviciile publice livrate. Conform modelului clasic Tiebout, oamenii migrează spre acele colectivități locale în care raportul servicii prestate versus taxe este cel mai apropiat de preferințele personale. Fragmentarea teritorială scade costurile migrației și sporește șansele de reducere a decalajului dintre politicile publice implementate și preferințele individuale;
- colectivitățile locale mici sunt mai omogene, este mai ușor să se implementeze politici care să respecte preferințele unei mari părți a locuitorilor;
- există multe stimulente pentru participarea cetătenilor în comunitățile mici, deoarece votul unui singur individ „cântărește mai mult”. Argumentul rațional al acestei supozиї este consolidat de argumentul socio-psihologic, care presupune că oamenii sunt mult mai predispuși

¹⁶ Mabuchi M. Municipal Amalgamation in Japan. Washington: WB Institute, 2001, p. 12.

¹⁷ Fox W., Gurley-Calvez T. Op. cit.

să dezvolte un sentiment mai puternic de identificare comunitară și locală într-un mediu mai mic, mai omogen, iar aceasta la rândul său va accentua interesul pentru viața publică locală, va stimula implicarea politică la nivel local;

- autoritățile locale în cadrul colectivităților locale mici sunt mai puțin birocratizate. În unele domenii, economia de scară este umbrită de problemele legate de coordonarea și gestionarea unităților mari;
- argumentul economiei de scară este irelevant, deoarece multe servicii pot să fie contractate sectorului privat, situație în care, economia de scară depinde de dimensiunea societății private;
- fragmentarea susține concurența între autoritățile puterii locale în atragerea de investiții pentru dezvoltarea locală;
- fragmentarea teritorială încurajează experimentarea și inovația la nivel local. Dacă într-un anumit teritoriu sunt prezente numeroase autorități locale mici, este mai facilă experimentarea cu diferite politici și învățarea din experiențele colectivității locale vecine.¹⁸

Trebuie menționat faptul că argumentele prezentate supra nu pot fi acceptate în forma lor abstractă, deoarece doar câteva dintre argumentele citate mai sus pot fi legate, în mod direct, de mărime însăși. Deseori, ceea ce este citat ca fiind un argument *pro* sau *contra* colectivității locale la scară mică, de fapt, nu are legătură cu însăși dimensiunea, dar mai degrabă cu natura socială a colectivității. De exemplu, este adevărat că cele mai mici colectivități locale au grupuri de presiune mai puțin dezvoltate și/sau sisteme mass-media mai slabe. Totuși, nu e din cauza că sunt mici, ci mai degrabă, că sunt rurale. Doar câteva dintre argumentele citate supra se referă nemijlocit la mărime.

În Suedia, unele cercetări au comparat situația înainte și după comasarea colectivităților locale. S-a constatat că după amalgamare, intensitatea vieții politice locale și orientarea locuitorilor către problemele de vieții locale a crescut, însă relațiile personale dintre rezidenți și politicieni locali au scăzut.¹⁹

Este surprinzător faptul, dar efectele măsurilor de consolidare nu sunt bine și pe deplin cunoscute. Literatura de specialitate denotă că nu au fost identificate dovezi convingătoare pentru consolidare, cu excepția cazurilor justificate de la caz la caz. Totuși, interesul pentru consolidare a declanșat deseori revizuirea mecanismelor pentru a furniza servicii publice efectiv și eficient. Concentrată exclusiv pe consolidări, literatura oferă următoarele concluzii majore:

¹⁸ Swianiewicz P. Op. cit., p. 11.

¹⁹ Ibidem, p. 15.

- cele mai multe încercări de consolidare nu au dus la consolidare;
- rezultatele, acolo unde a avut loc consolidarea, nu sunt în mod consecvent benefice în ceea ce privește considerentele financiare și politice pe termen lung;
- costurile financiare ale consolidării includ costurile de tranzitie, de armonizare a salariilor și a serviciilor, de facilități suplimentare, de echipament și infrastructură (fizică și administrativă) rezultate din fuziune;
- beneficiile financiare ale consolidării rezultă, de obicei, din reducerea forței de muncă, din reducerea facilităților sau a echipamentelor și includerea costurilor evitate;
- factorul politic reprezintă un obstacol major în calea consolidării, însă ar trebui percepță în termeni cât mai cuprinzători pentru a include interesele aleșilor, angajaților și ale publicului, care valorizează controlul local.²⁰

Concluziile altor studii denotă, de asemenea, o legătură slabă între dimensiunea teritorială și costuri: fuziunile colectivităților locale pot avea o valoare de eficiență limitată întrinsecă și pot implica costuri tranzitorii considerabile. Cercetările și studiile internaționale privind consolidările colectivităților locale au evidențiat mai multe observații concludente, sugerând că probabil ar trebui să fim mult mai sceptici față de presupunerea asumată automat că „mai mare este mai bine”.²¹

Colectivitățile locale mai mari ar trebui să cheltuiască o parte mai mică din resursele lor pentru cheltuieli administrative și să realizeze economii de scară mai mari. Însă în timp ce consolidarea poate permite autorităților puterii locale să ofere o gamă mai mare sau o calitate mai mare a serviciilor, nu există dovezi că aceasta economisește bani, în general. În afară de costuri unice de reorganizare, practic nu este exclus ca autoritățile fuzionate să adopte cele mai scumpe obiceiuri ale predecesorilor lor individuali.²² Consolidarea colectivităților locale poate cauza, de exemplu, noi costuri sociale: comasarea școlilor poate avea în efect creșterea numărului copiilor neșcolarizați, pe cînd depărtarea serviciilor medicale ar micșora numărul beneficiarilor de asistență medicală.

²⁰ Holzer M. et al. Literature review and analysis related to optimal municipal size and efficiency. Newark: Rutgers, School of Public Affairs and Administration, 2009, p. 22-23.

²¹ Callanan M., Murphy R., Quinlivan A. The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government. In: The Economic and Social Review, Vol. 45, No. 3, 2014, p. 371-372.

²² Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future. Council of Europe texts Edited by K. Davey. Strasbourg: Council of Europe, 2011, p. 68.

Deși efectul pozitiv al consolidării colectivităților locale asupra eficienței administrative este larg acceptat, se crede, de asemenea, că există și un efect negativ asupra dimensiunii democratice, dat fiind că fezabilitatea economică în materie de delimitare teritorială a puterii locale poate avea drept consecință încălcarea dreptului cetățeanului la autoadministrare în cadrul unor colectivități locale mai mici prin dimensiuni. Modelul colectivităților locale mari ca dimensiune și reduse ca număr distanțează puterea locală de populație, limitează posibilitățile de participare civică, face dificilă rezolvarea problemelor populației din anumite localități.

Se argumentează de către unii autori că amalgamarea colectivităților locale poate duce la pierderea identității rezidenților și distrugerea relațiilor comunitare.²³ Însă argumentele invocate nu se dovedesc suficient de consistente, pe motivul că apartenența la o colectivitate locală poate fi asociată direct cu cel puțin trei roluri: locitor, utilizator al serviciilor și contribuabil. Dincolo de existența unei populații, grupată pe un teritoriu și totodată, cu instituții proprii, colectivitatea locală, susține N. Levrat, este un spațiu în care sunt prestate servicii – școli și grădinițe, transport local, furnizarea de apă potabilă în cantități suficiente, servicii culturale, adică biblioteca, muzeul, teatrul, spații publice amenajate, servicii sociale. Legea este cea care fixează regulile de bază în ceea ce privește furnizarea serviciilor respective, acestea fiind administrate la nivelul colectivității, pentru că pot fi adaptate lejer la cerințele locitorilor. În această optică, cetățeanul este membru al colectivității locale nu doar prin apartenență valorică, ideatică, invocată de definițiile sociologice, ci și un utilizator al serviciilor publice. Colectivitatea teritorială locală este un spațiu, în cadrul căruia se percep contribuția fiscală: contribuția include impozit pe venit, impozit pe proprietate sau alte taxe locale. Avantajul impozitelor locale este că relația dintre banii percepți și serviciile furnizate este cu mult mai vizibilă în raport cu marea majoritate a impozitelor la nivel național. Dacă serviciile din localitate nu funcționează, locitorii își vor da seama imediat, iar dacă serviciile unui minister nu funcționează, probabil le va trebui mai mult timp ca să pună problema funcționării și pentru a putea stabili o legătură între impozitele încasate de la cetățeni și sumele cheltuite în scopul asigurării funcționării nesatisfăcătoare a ministerului dat. Plătind impozitele și taxele locale, cetățeanul are cel puțin sentimentul că vede unde se duc banii și poate judeca cât de bine sunt aceștia folosiți. Este, deci, o colectivitate a

²³ Mabuchi M. Op. cit., p. 12.

contribuabilului.²⁴ Aceste două aspecte încruntesc o mare importanță în analiza condițiilor și factorilor de eficiență a administrației publice locale. Însă înainte ca resursele unui teritoriu să fie valorificate, trebuie să fie identificate.

Unul din dezavantajele consolidării colectivităților locale de ambele niveluri poate fi că investițiile se vor concentra doar în reședințele colectivităților, adică acolo unde vor fi concentrate autoritățile publice locale și raionale.

Un argument frecvent invocat de partidele care se opun consolidării colectivităților locale, este următorul: cu cât dimensiunea unei colectivități locale este mai mică, cu atât este mai mare capacitatea rezidenților de a influența viața publică. Consolidarea, potrivit acestei idei, poate slăbi controlul democratic al locuitorilor asupra afacerilor publice.²⁵ R. Dahl și Ed. Tufte au ajuns la concluzia că deși, în general (la nivelul național), participarea politică nu depinde de mărime, colectivitățile mici favorizează participarea în virtutea gradului înalt de accesibilitate și ușurinței de a comunica, notând că acest efect poate fi urmărit, în special, acolo unde populația este mai mică de 10.000 de persoane.²⁶

Nici relația dintre mărime și democrația locală nu este în întregime una dimensională. Promotorii ideilor de consolidare se așteaptă la un pluralism mai accentuat în viața politica locală a colectivităților locale mai mari, precum și la o mai mare încredere, datorită unei societăți civice mai bine dezvoltate și activității lor în colectivități locale mai mari. Însă locuitorii din colectivitățile locale mai mari sunt mai puțin interesați de treburile publice locale, fiind, în schimb, mult mai mulțumiți de serviciile furnizate.²⁷

Ca regulă generală, căutarea de soluții fezabile pentru consolidarea capacitații administrative, a economiilor de scară și a sporirii eficienței serviciilor publice a condus la fuziuni ale autorităților publice locale, în timp ce promovarea democrației locale, legitimității și a reactivității autorităților publice a generat entități mai mici și sisteme administrative locale fragmentate.

Fuzionarea atât a colectivităților intermediare, cât și a celor locale, este o necesitate evidentă, deși, în același timp, constatăm faptul că este imposibil de a identifica anumite criterii obiective în baza căror ar putea fi determinate configurarea și numărul colectivităților locale de ambele niveluri. De fapt, problema nu constă atât în stabilirea unui anumit număr de colectivități locale

²⁴ Levrat N. Comuna ideală. În: Vocea Civică, volumul 3, nr. 5, 1997, p. 10.

²⁵ Mabuchi M. Op. cit., p. 12-13.

²⁶ Dahl R., Tufte Ed. Size and Democracy. Stanford: Stanford University Press, 1973, p. 65.

²⁷ Swianiewicz P. Is There a Third Way Between Small yet Ineffective and Big yet Less Democratic? Comparative Conclusions and Lessons Learned. In: Consolidation or fragmentation. Budapest: OSI/LGI, 2002, p. 311.

(mai multe sau mai puține), ci în edificarea unei structuri teritoriale funcționale de exercitare a puterii locale la ambele niveluri, capabile să corespundă necesității interne de construcție a unui stat bine dimensionat, suplu și performant, care să ofere servicii de calitate cetățenilor.

În contextul reliefat, organizarea teritorială a puterii publice nu poate fi abordată în afara problemei nivelurilor de exercitare a puterii publice. Numărul de niveluri intermediare diferă de la stat la stat, regăsindu-se state care funcționează doar în baza a două niveluri: național și local, fără a avea niveluri intermediare; următorul grup include statele cu trei niveluri de administrare: local, intermediu și național; al treilea grup cuprinde state cu două niveluri de administrație intermediară. Aranjamentele depend de mărimea teritoriului, populației, particularitățile poziționării geografice a țării.

Existența nivelului intermediu în statele europene este o formulă de organizare teritorială a puterii publice locale testată istoric și funcționează cu succes în sistemele contemporane. Astfel, în Rezoluția Parlamentului European din 21 octombrie 2008 se menționa că: a) guvernarea pe mai multe niveluri trebuie să se bazeze pe o abordare ascendentă și recomanda organizarea de reuniuni regulate între funcționarii din cadrul autorităților naționale, intermediare și locale; b) încurajează statele membre să descentralizeze punerea în aplicare a politicii de coeziune, pentru a permite o mai bună funcționare a sistemului de guvernare pe mai multe niveluri, cu respectarea principiilor parteneriatului și al subsidiarității, invitându-le să adopte măsurile legislative și bugetare necesare în materie de descentralizare.²⁸ CPLRE recomanda Consiliului de Miniștri (*Recomandarea 333 din 2012*), să invite statele membre pentru ca să se asigure că: a) atunci când se are în vedere reorganizarea teritorială, sunt respectate principiile guvernării pe mai multe niveluri, divizarea responsabilităților între nivelurile de guvernare asigură eficiența maximal posibilă în satisfacerea necesităților cetățenilor. b) schimbările propuse în numărul de niveluri de guvernare sunt analizate având în vedere principiul subsidiarității.²⁹ Necesitatea structurării sistemului de exercitare a puterii publice pe mai multe niveluri a fost susținută de două linii

²⁸ Rezoluția Parlamentului European din 21 octombrie 2008 referitoare la guvernarea și parteneriatul la nivel național, regional și la nivel de proiect în domeniul politicilor regionale (2008/2064(INI)). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=/EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0492+0+DOC+XML+V0//RO> (accesat 23.05.2016).

²⁹ Second-tier local authorities – intermediate governance in Europe. Recommendation 333 (2012). <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1993007&Site= COE&direct=true> (accesat la 24.07.2016).

de argumente, fiecare referindu-se la un aspect diferit al statului modern. În primul rând, în calitate de organizații birocratice, guvernele trebuie să deconcentreze unele dintre funcțiile lor în scopul atingerii unei mai mari eficiențe atât în organizarea administrativă internă, cât și în furnizarea de servicii. În al doilea rând, guvernul central descentralizează unele funcții către guvernele locale, în scopul de a sprijini legitimitatea lor.³⁰

Ca tendință generală, țările europene cu o suprafață mai mică urmăresc să adopte modele mai simple de organizare teritorială a puterii locale, cel mai răspândit fiind modelul cu un singur nivel subnațional (ales de state, precum Bulgaria, Macedonia, Estonia, Letonia, Lituania și Malta). Dacă Republica Moldova ar adopta modelul de organizare a puterii locale cu un singur nivel, s-ar alinia la tendința predominantă în rândul țărilor europene de dimensiuni mici, dar după cum ne arată cazurile Macedoniei și Georgiei, un astfel de model va trebui să țină cont de factorul etnic în procesul de fuzionare a colectivităților locale și să asigure autonomia UTA Găgăuzia și a regiunii din est a republicii. Modelul cu un singur nivel ar necesita ca administrațiile locale să fie abilitate de a presta un volum semnificativ de servicii publice și să posede un nivel mai înalt de autonomie decizională și fiscală. Din moment ce modelul cu un nivel implică mai multe responsabilități din partea autorităților publice locale, pentru a putea aplica un astfel de model în R. Moldova, ar trebui realizată consolidarea colectivităților locale prin fuzionarea lor. Acest model solicită din partea autorităților puterii statale voință și fermitate politică, abilități de comunicare publică, dat fiind că reducerea semnificativă a numărului de colectivități locale de nivelul întâi este în măsură să provoace insatisfacție socială și tensiuni politice între diferite niveluri ale puterii publice.³¹

Dacă R. Moldova va opta pentru menținerea organizării teritoriale a puterii publice locale cu două niveluri, se impune reconceptualizarea criteriilor de constituire a colectivităților locale de nivelului doi. Relieful R. Moldova practic fiind relativ uniform, ar facilita delimitarea teritorială uniformizată a colectivităților locale de nivelul doi, minimalizând, astfel, disparitățile existente. Colectivitățile locale de nivelul doi vor trebui să fie suficient de mari și să le fie atribuite mai multe responsabilități decât cele existente în prezent,

³⁰ Illner M. Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe? In: The Transfer of Power Decentralization in Central and Eastern Europe. Edited by J.D. Kimball. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 1998, p. 8-9.

³¹ Osoian I. et al. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Chișinău: Expert Grup, 2010, p. 112-113.

pentru a avea impact real asupra dezvoltării regionale și locale. Modelul cu două niveluri propus de I. Osoian și colaboratorii în 2010, desfință sistemul actual de raioane și transformă regiunile de dezvoltare în regiuni administrative (păstrând denumirea „raioane” pentru a respecta prevederile constituționale). Dimensiunile mai mari sunt la fel de importante pentru ca regiunile să se implice în cooperarea transfrontalieră și internațională, să fie eligibile pentru accesarea fondurilor de dezvoltare ale UE. Existența autorităților publice de nivel regional ar permite reducerea numărului de colectivități locale la 289. În același timp, consideră autorii, modelul cu două niveluri va genera mai puține economii financiare (estimate la 40-45% mai puțin decât în prezent) spre deosebire de modelul cu un nivel.³²

Este evident că stabilirea nivelurilor de administrare trebuie realizată în strânsă dependență de particularitățile individuale ale fiecărui stat. În condițiile social-politice din R. Moldova, este mai rațional, dar nu și mai eficient, de a menține nivelul intermediar de exercitare a puterii publice locale. Acest model ar permite soluționarea problemelor concrete de importanță locală la nivelul la care sunt prezente resursele necesare, potențialul uman și organizațional. În același timp, acest model ar permite crearea unui sistem optim de interacțiune a autorităților publice locale cu locuitorii și cu autoritățile puterii statale. În cadrul acestui model este posibil de a stabili principii și proceduri clare de delimitare a sferelor de competență și a responsabilităților dintre nivelurile puterii publice, crearea instrumentelor eficiente de control din partea cetățenilor și a puterii statale, asigurarea eficienței maxime în soluționarea problemelor colectivităților locale.

B. Cooperarea intercomunală. Complexitatea provocărilor politice, economice și sociale cu care se confruntă societatea a schimbat modelele de autoadministrare a colectivităților locale de la structuri ierarhice și fragmentate la construcții mai cooperante și flexibile. În lumea contemporană practicile tradiționale de acțiune ale autorităților publice locale nu mai corespund realităților, iar hotarele lor administrative le limitează substanțial în acțiuni. Pentru ca autoritățile puterii locale să poată oferi serviciile solicitate de comunitățile locale pe deplin și calitativ, trebuie să coopereze cu autoritățile locale similare. Depășirea frontierelor administrative, în încercarea de a identifica soluții eficiente la problemele existente, a fost una dintre cele mai importante schimbări care s-a produs la nivelul puterilor locale. Procesul a fost facilitat și de sfârșitul monopolului statului asupra elaborării și implementării

³² Ibidem, p. 13.

politilor publice, cât și de implicarea sectoarelor privat și asociativ în soluționarea problemelor comunităților locale. Din această perspectivă, o soluție de diminuare a consecințelor fragmentării teritoriale în R. Moldova poate fi folosirea avantajelor pe care le oferă cooperarea intercomunală.

Este evident că dimensiunea autorităților publice locale este importantă pentru cooperarea intercomunală, deoarece influențează direct scopul, sarcinile și formele cooperării intercomunale. Căutarea unui optimum teritorial este și unul din obiectivele cooperării intercomunale, deoarece la determinarea unei zone adecvate pentru cooperare se are în vedere ponderea demografică, geografică, sociologică, economică și politică. Astfel, succesul cooperării intercomunale prevede o recompoziție teritorială, în primul rând, într-o zonă mai mare, mai relevantă și mai unită decât teritoriile existente. Această recompoziție va asigura o cooperare avantajoasă dintre persoanele juridice, publice sau private, cooperarea intercomunală oferind astfel un alt mod de acțiune pentru autoritățile publice locale.³³

Cooperarea intercomunală în statele UE reprezintă o cale mult mai rapidă spre economisire, cu costuri politice mai reduse. Criza finanțiară din 2008 a impulsionat acest proces, exprimându-set sub mai multe forme. Prima, stimulată mai mult de aderarea la UE decât de criză, vizează formarea de societăți intercomunale pentru construirea și funcționarea unei infrastructuri de mediu, cum ar fi depozitele de deșeuri și stațiile de epurare a apelor cu economii de scară mari. Astfel, în Ungaria, numărul depozitelor de deșeuri municipale a scăzut cu 90% prin formarea companiilor de utilități comune, capabile să sporească aplicarea tehnologiilor moderne și contractarea fondurilor structurale europene. O cincime din municipalitățile create sunt antrenate în companiile de utilități comune. Forma a doua, în curs de desfășurare, este integrarea planificării și livrării de servicii în cadrul conurbațiilor, ilustrată prin creșterea semnificativă a *communautes urbaines* franceze (și crearea unui nou nivel intercomunal, *metropole*).

Cele mai răspândite activități, în circumstanțele financiare actuale, țin de folosirea în comun a resurselor profesionale și a echipamentului necesar pentru operațiunile administrative, cum ar fi colectarea impozitelor, controlul dezvoltării, gestionarea salarizării, auditul intern și IT. Achizițiile publice atrag solicitări mai mici, precum și reduc costurile administrative. În Slovacia formarea de birouri comune a permis descentralizarea serviciilor publice

³³ Deffigier Cl. Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe. In: Revue française d'administration publique, no 1(no 121-122), 2007, p. 80-81.

(educația și bunăstarea socială) într-un sistem municipal foarte fragmentat. Chiar și în Marea Britanie unde autoritățile locale includ în medie populații extrem de mari, criza a promovat gestionarea comună a serviciilor într-o măsură mai mare. De exemplu, orașul Westminster s-a alăturat orașelor vecine, Kensington și Chelsea, în desfășurarea unui serviciu educațional comun.³⁴

Cooperarea intercomunală este privită și ca o soluție de depășire a problemelor legate de fragmentarea teritorială sau ca o alternativă la fuziunea colectivităților locale de dimensiuni mici. Pornind de la ideea că problema principală a structurilor fragmentate constă în lipsa furnizării unor servicii în colectivitățile locale mai mici, R. Hertzog menționează că dezvoltarea cooperării intercomunale poate fi considerată drept o alternativă viabilă pentru fuziunile teritoriale ale unor colectivități locale mici.³⁵ Declarația finală a Conferinței Internaționale „Reforma de Descentralizare: de la strategie la acțiuni”, care și-a ținut lucrările la Chișinău în noiembrie 2012, a remarcat imperios „necesitatea de a încuraja cooperarea intercomunitară în furnizarea de servicii publice locale, ca soluție fezabilă și eficientă pentru problema fragmentării excesive a administrației publice locale”.³⁶

În același timp, cooperarea intercomunală nu trebuie să fie tratată neapărat doar ca o alternativă la fuzionarea colectivităților locale, ci, mai degrabă, ca un element al unui proces de modernizare al puterii locale. Fuzionarea colectivităților locale nu înseamnă neapărat renunțarea la cooperarea intercomunală, din contra, fuzionarea poate să ofere noi posibilități și abordări pentru cooperare, inclusiv folosirea potențialului neutilizat în beneficiul populației locale. Cooperarea intercomunală poate fi realizată cu succes și atunci când este combinată cu o politică de consolidare a colectivităților locale. P. Swianiewicz nota că și în cazul în care sistemele administrative locale nu sunt fragmentate teritorial, autoritățile locale pot beneficia de furnizarea în comun a serviciilor publice.³⁷

³⁴ Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future. Council of Europe texts Edited by K. Davey. Strasbourg: Council of Europe, 2011, p. 68-69.

³⁵ Hertzog R. Inter-Municipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Amalgamation? In: Territorial Consolidation Reforms in Europe, Budapest: LGI/OSI, 2010, p. 285–308.

³⁶ Declarația finală a Conferinței Internaționale „Reforma de Descentralizare: de la strategie la acțiuni”. <http://serviciilocal.md/libview.php?l=ro&idc=57&id=188&t=/Stiri-Galerii-foto/Noutati-pe-domenii/Descentralizare/Declaratia-finala-a-Conferintei-Internationale-Reforma-de-Descentralizare-de-la-strategie-la-acțiuni> (accesat la 12.10.2017).

³⁷ Swianiewicz P. Demanded but Difficult: Intermunicipal Cooperation in Central and Eastern Europe. In: Working Together. Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries. Ed. By P. Swianiewicz. Budapest: Open Society Foundations, 2011, p. 4.

4. Opțiuni privind reformarea sistemului organizării teritoriale a puterii locale

Pentru înțelegerea fenomenului este important de a elucida conținutul noțiunii examineate. În acest sens, cooperarea intercomunală reprezintă un acord de colaborare care depășește hotarele administrative ale colectivităților implicate în scopul obținerii unor beneficii și se produce atunci când două sau mai multe autorități publice locale sunt de acord să conlucreze asupra oricărei dintre sarcinile care le revin în scopul obținerii beneficiilor reciproc avantajoase.³⁸ Necesitatea unei astfel de inițiative poate fi generată de constrângerile financiare și de capacitatea limitată a colectivităților locale mai mici de a presta eficient servicii publice care implică economii de scară sau generează externalități (educație, sănătate, alimentare cu apă, gestiunea deșeurilor, servicii de urgență, ordine publică, protecția mediului, cultură, turism).³⁹

Potrivit unui studiu realizat în statele Europei Centrale și de Est, cooperarea intercomunală include următoarele componente esențiale:

- furnizarea în comun a serviciilor de către două sau mai multe autorități publice locale din țară, care pot implica diferite funcții (servicii administrative, furnizarea de apă, transportul public), dar și activități comune în cadrul politicilor mai largi (promovarea dezvoltării economice locale), care ar putea fi un aranjament cu un singur sau cu mai multe scopuri;
- cooperarea voluntară a autorităților publice locale (nu se referă la orice formă care este strict impusă de lege, deși legea poate uneori să stimuleze sau chiar să oblige autoritățile locale să caute soluții de cooperare);
- cooperarea nu este incidentală, are o anumită durată, fiind deseori un aranjament permanent cu o dată de încetare nespecificată;
- cuprinde diverse forme legale de cooperare. În unele cazuri, aceasta poate include crearea unei noi entități juridice (de exemplu, o coproprietate între autoritățile locale implicate), în timp ce în altele aceasta poate lua o formă juridică mai puțin accentuată;
- nu există transfer definitiv de sarcini sau competențe locale; autoritățile locale păstrează, contrar consolidării, controlul asupra deciziilor și serviciilor care rezultă din cooperare.⁴⁰

³⁸ Jackson J. et al. Cooperare intercomunitară: Ghidul autorităților publice locale. Chișinău: S.n., 2015, p. 10.

³⁹ Prohnnitchi V. Reorganizarea administrativ-teritorială: o componentă esențială a unei descentralizări de succes în Republica Moldova. În: Guvernare și democrație, nr. 1, 2011, p. 47.

⁴⁰ Swianiewicz P. Op. cit., p. 3.

Cooperarea intercomunală constituie rezultatul unei decizii deliberate a autorităților puterii locale implicate, asocierea fiind una cu caracter preponderent voluntar decât impusă de normele legale. Acordul de cooperare intercomunală variază în formă, domeniu și integrare: acesta este rezultat al inițiativei autorităților publice cu viziuni diverse și prezintă forme diferite prin natura lor intrinsecă. Tradițiile administrative naționale, sistemele de guvernare, cultura politică și diferențele niveluri de autonomie locală din fiecare țară presupun ca tentativa de elaborare a unei tipologii a cooperării intercomunale să constituie o sarcină periculoasă, dacă nu chiar imposibilă. Singurul lucru care se cunoaște despre cooperarea intercomunală este diversitatea formelor de manifestare, fiind mai diversificată decât guvernarea locală europeană, menționa F. Teles.⁴¹ Cooperarea intercomunală poate să întrunească unul sau mai multe obiective, acestea determinându-i domeniile și substanța, inclusiv forma de relaționare. Se cere de precizat că doar atribuțiile autorităților puterii locale pot fi obiect al cooperării intercomunale și, eventual, pot să fie delegate unor structuri intercomunale. Obiectivele cooperării determină atribuțiile entităților angajate în proces, fiind importantă, în ordinea reliefată de idei, delimitarea clară a competențelor și a atribuțiilor conferite, iar statutul lor trebuie să specifice foarte precis domeniile de competență.⁴²

Cooperarea intercomunală este o modalitate de a eficientiza administrarea afacerilor publice locale prin raționalizarea și eficientizarea activității autorităților locale proxime. În favoarea unui regim de cooperare intercomunală, frecvent, sunt aduse următoarele argumente:

- este un remediu pentru autonomia financiară limitată a administrației publice locale și a capacitatei administrative scăzute;
- permite păstrarea intactă a autonomiei locale, din perspectiva impozițiilor și a cheltuielilor bugetare;⁴³
- autoritățile locale, prin asociere, pot presta servicii pe care nu le pot oferi în mod singular;
- pentru anumite servicii, autoritățile locale pot folosi împreună aceeași resursă de expertiză sau aceleași unități de deservire, fiind mai rentabil din punct de vedere al costurilor financiare;
- contribuie la crearea unei piețe de desfacere mai mari, mai atractivă pentru investiții străine, atât publice, cât și private;⁴⁴

⁴¹ Teles F. Local Governance and Inter-municipal Cooperation. Basingstoke: Palgrave, 2016, p. 88-89.

⁴² Jackson J. et al. Op. cit., p. 92-93.

⁴³ Prohnitchi V. Op. cit., p. 48.

⁴⁴ Jackson J. et al. Op. cit., p. 7-8.

4. Opțiuni privind reformarea sistemului organizării teritoriale a puterii locale

- contribuie la eficientizarea procesului de prestare a serviciilor publice;
- reduce costul unitar al livrărilor de servicii prin „economiile de scară”;
- compensează insuficiența fondurilor disponibile autorităților puterii locale, lipsa unui personal specializat capabil să atragă finanțări, elimină probleme generate de condiții de mediu și răspunde condițiilor impuse de programele operaționale de dezvoltare regională;⁴⁵
- asigură realizarea „economiei de scop”, în special în statele din Europa Centrală și de Est, unde cooperarea autorităților locale mici face posibilă furnizarea de servicii care ar putea rămâne nesoluționate, chiar dacă se află pe o listă a serviciilor locale autorizate;
- facilitează gestionarea comună a zonelor integrate funcțional, dar fragmentate din punct de vedere teritorial și al infrastructurii tehnice indivizibile;
- asigură o vizibilitate mai bună pentru autoritățile puterii locale;
- facilitează accesul la fondurile externe;
- zonele de livrare a serviciilor sunt mai largi decât hotarele administrative;⁴⁶
- permite componziția teritorială, dar în cadrul unui model juridic mai flexibil;⁴⁷
- atenuează disparitatele economice și sociale existente în dezvoltarea colectivităților locale.

Vom preciza că modalitățile concrete de realizare în practica a cooperării intercomunale sunt prevăzute în mai multe acte normative, atât internaționale cât și naționale. Prințipiu l'autonomie locale recunoscut de toate statele membre ale Consiliului Europei, prin semnarea și ratificarea *Cartei europene a autonomiei locale*, a fundamentat existența autorităților locale și capacitatea lor de a se asocia în structuri de cooperare. *Carta* prevede în art. 10 dreptul de asociație a colectivităților locale: „colectivitățile locale au dreptul, în exercițiul competențelor de a coopera în cadrul legii, de a se asocia cu alte colectivități locale pentru realizarea unor sarcini de interes comun”. Iar „dreptul colectivităților locale de a adera la o asociație pentru protecția și promovarea intereselor lor comune și de a adera la o asociație internațională de colectivități locale trebuie să fie recunoscut în fiecare stat”. Fiecare stat semnatar al *Cartei* își poate defini la nivel național modalitățile fie legislative, fie altele, pentru realizarea cooperării intermunicipale.⁴⁸

⁴⁵ Dezvoltarea regională. Chișinău: GIZ, 2014, p. 122-123.

⁴⁶ Swianiewicz P. Op. cit., p. 14-15.

⁴⁷ Deffigier Cl. Op. cit., p. 84.

⁴⁸ Carta europeană a autonomiei locale. Raport explicativ. În: Monitorul Oficial Nr. 141 din 22.11.2001.

În acest sens vom nota că dreptul autorităților puterii locale de a se asocia și de a coopera în prestarea serviciilor publice este prevăzut de mai multe acte normative ale R. Moldova. *Legea nr. 436 din 28.12.2006* stabilește în art. 14, aliniatul 1, litera j) competența consiliului local de a decide în condițiile legii asocierea cu alte autorități locale, inclusiv din străinătate, pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public, promovarea și protejarea intereselor autorități locale, precum și colaborarea cu agenți economici și asociații obștești din țară și din străinătate în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun. În mod similar, art. 43, alin. (1), lit. t) din legea menționată prevede dreptul consiliului raional de a decide asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale în realizarea serviciilor publice locale.

Legea nr. 435 din 28.12.2006 prevede în articolul 3, litera h) principiul parteneriatului public-privat, public-public, public-civil, care presupune garantarea unor posibilități de cooperare între Guvern, autoritățile locale, sectorul privat și societatea civilă. De asemenea, legea prevede în art.5 că autoritățile publice locale de nivelurile întâi și doi, precum și cele centrale pot coopera în condițiile legii, pentru a asigura realizarea unor proiecte sau servicii publice care solicită eforturi comune ale acestor autorități prin intermediul unor acorduri semnate între părți, care să conțină prevederi clare ale surselor de finanțare și ale limitelor puterii de decizie pentru fiecare nivel de autoritate publică în parte.

Legea nr. 1402 din 24.10.2002 stabilește în art. 6, alin. (2), lit. f că unul din principiile care guvernează organizarea și administrarea serviciilor publice de gospodărie comunala ține de asocierea intercomunală și parteneriat, art. 14 alin. (4) prevede că autoritățile administrației publice locale pot să adopte decizii în legătură cu asocierea serviciilor publice de gospodărie comunala în vederea realizării unor investiții de interes comun din infrastructura tehnico-edilitară, precum și în legătură cu participarea lor cu capital social sau cu bunuri la capitalul sau bunurile agentiilor economici pentru realizarea de lucrări și furnizarea/prestarea de servicii publice de gospodărie comunala la nivel sau local, sau raional, după caz, pe bază de convenții care prevăd și resursele financiare constituite din contribuțiile autorităților publice locale (convențiile se încheie de către ordonatorii principali de credite, în baza mandatelor aprobate de fiecare consiliu local sau raional). În art. 13 Legea prevede că Guvernul asigură promovarea parteneriatului și asocierii intercomunale pentru înființarea și exploatarea unor sisteme tehnico-edilitare zonale.

Legea nr. 436 din 06.11.2003 stabilește că, consiliul local stabilește în *Statutul localității* condițiile de cooperare cu alte autorități similare din țară și din străinătate, modul de aderare la organismele naționale sau internaționale în vederea protecției și promovării intereselor comune.

Cu toate că în R. Moldova nu există vreo limitare legală privind parteneriatele autorităților locale, specialiștii consideră că, legislația din domeniu „necesită completare și adaptare”, iar pentru a încuraja cooperarea dintre colectivitățile locale, ar fi nevoie de a perfecționa cadrul legal, mai ales privind forma de asociere și modul de gestiune ulterioară a serviciilor publice create. Totodată, trebuie promovată asocierea benevolă a colectivităților locale interesate de prestarea în comun a serviciilor publice.⁴⁹

Este de subliniat că una dintre cele mai importante provocări rezidă în identificarea formulei prin care cooperarea intercomunală să devină mai accesibilă, mai atractivă și avantajoasă pentru a oferi servicii de o gamă mai largă și o calitate mai bună. În acest sens, acordul intercomunal de cooperare variază în formă, domeniu și nivel de integrare a colectivităților locale. În literatura de specialitate au fost elucidate cele mai răspândite forme ale cooperării intercomunale: a) cooperare informală, b) acord de cooperare (contract), c) entitate de drept public, d) instituție de drept privat (agent economic), e) instituție publică cu un singur scop sau cu scopuri multiple, f) instituție publică teritorială integrată.⁵⁰

În tentativa de a identifica formele de cooperare intercomunală, este necesar să fie luate în considerare realitățile politice, economice, sociale, demografice și juridice ale Republicii Moldova. În condițiile reglementării legislative neclare și lacunare, proiectarea și aplicarea unui sau câtorva modele de instituționalizare a cooperării intercomunale reprezintă un exercițiu care se bazează pe analiza și coroborarea mai multor acte normative. În condițiile R. Moldova posibilitățile legale de cooperare intercomunală se rezumă la următoarele:

1. Forme neinstituționalizate de cooperare (neformală sau pe baza acordurilor, contractelor, fără crearea unei persoane juridice noi):

- o formă neinstituționalizată reiese din posibilitățile oferite de articolul 5 din *Legea privind dezcentralizarea administrativă*, care prevede că autoritățile publice locale de nivelurile întâi și doi, precum și cele centrale pot coopera, în condițiile legii, pentru a asigura realizarea unor proiecte sau servicii publice care solicită eforturi comune ale acestor autorități;
- altă formă neinstituționalizată de cooperare este contractul de societate civilă, reglementat de articolele 1339-1354 al *Codului civil*. Prin contractul de societate civilă părțile la contract se obligă reciproc să urmărească în comun scopuri economice ori alte scopuri fără a constitui o persoană juridică, împărțind între ele foloasele și pierderile.

⁴⁹ Rața Sv. Abordarea dezvoltării comunitare durabile prin prisma cooperării intercomunale. În: Administrarea Publică, 2015, nr. 1, p. 34-35.

⁵⁰ Jackson J. et al. Op. cit., p. 96.

2. Cooperare prin crearea unui operator comun (regional) cu capital integral public.

Autoritățile puterii locale pot coopera prin fondarea în comun a unui operator căruia îi vor delega gestionarea unui serviciu public și infrastructura aferentă.

3. Prestarea de servicii publice de către operatorul public al unei comune localităților din împrejurimi.

4. Concesionarea serviciului public unui operator privat comun/sau parteneriat public-privat.⁵¹

Trebuie de avut în vedere faptul că pentru demararea cooperării intercomunale, sunt necesare anumite condiții prealabile, cum ar fi: recunoașterea problemelor comune, comunicarea eficientă între părțile interesate, deschiderea spre cooperare, nivelul experienței și managementul eficace la nivelul autorităților locale.⁵² Se impune, nu în ultimul rând, implicarea și participarea nemijlocită a locuitorilor în dezbatările pe marginea identificării opțiunilor și modalităților de cooperare intercomunală, a beneficiilor și constrângerilor eventualei asocieri cu colectivitățile locale învecinate. Fără dezbaterea prealabilă cu locuitorii a tuturor acestor aspecte, eforturile autorităților locale nu vor avea suportul necesar în acțiunile preconizate.

Este de precizat că relațiile de cooperare intercomunală sunt un rezultat al influenței mai multor factori, care pot favoriza sau pot împiedica colaborarea autorităților puterii locale. Acești factori sunt:

- *natura problemei*. Problemele cu care se confruntă autoritățile locale sunt foarte complexe și mult mai interdependente, eforturile și resursele comune sunt tratate ca modalitate de a răspunde acestor provocări;
- *istoricul colaborării anterioare*. Calitatea, cantitatea și succesul interacțiunilor anterioare joacă un rol relevant în recunoașterea oportunităților de a continua sau de a îmbunătăți eforturile de consolidare a cooperării;
- *identitatea și contextul teritorial*. Teritoriile definesc oportunitățile pentru colectivități de a se alătura unor obiective comune, întrucât geografia și identitatea teritorială pot oferi terenul pentru apariția unor probleme similare cu un număr mai mare de preocupări comune, în special în rândul comunelor vecine;
- *relații de putere echilibrate*. Relațiile de putere asimetrice între colectivitățile locale care împărtășesc inițiative sau proiecte de colaborare pot împiedica pașii ulteriori;

⁵¹ Beschieru I. Cooperarea inter-comunitară și regionalizarea serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare în Republica Moldova, Chișinău: CALM, 2013, p. 8-12.

⁵² Rața Sv. Op. cit., p. 34.

4. Opțiuni privind reformarea sistemului organizării teritoriale a puterii locale

- *contextul instituțional.* Legea poate impune cooperarea sau constrângere decizia autorităților locale de a colabora, contextul de reglementare explică în parte stimulele sau blocajele și natura multor relații de colaborare dintre colectivitățile locale. Prin urmare, mediul juridic îi revine un rol relevant în explicarea naturii și stimulentelor cooperării intercomunale;
- *influență externă.* Situațiile neașteptate sau intervenția terților în jocul de cooperare pot să funcționeze ca un declanșator și ca un „mecanism de legătură”. Agenții externi, care acționează ca brokeri între instituții, pot aduce cunoștințele, resursele sau puterea necesare pentru a introduce oportunitatea de a colabora. (De exemplu, implicarea universităților în dezvoltarea regională);
- *rezultate așteptate.* Cooperarea necesită eforturi semnificative și, prin urmare, trebuie luate în considerare costurile tranzacțiilor prin acțiuni și procese de gestionare întreprinse în timp și prin efort. Atunci când recompensele și rezultatele cooperării depășesc costurile și lipsesc alternative mai bune, se presupune că beneficiile anticipate vor contribui la explicarea intensificării acțiunilor;
- *profilul autorității publice.* Profilul este determinat de mai multe elemente, printre care un rol important revine disponerii sau capacitatea instituționale de a colabora.⁵³

Nu putem exclude din analiză și influența factorilor perturbatori ai cooperării intercomunale. Inițierea unei anumite forme de cooperare dintre autoritățile locale este o dovedă că se caută soluții pentru problemele cu care se confruntă colectivitățile locale. Acest proces poate fi perturbat uneori de acțiunea unor factori, cum ar fi:

- *teama de a pierde autonomia/atribuțiile.* Cooperarea intercomunală implică asumarea de roluri și responsabilități, fapt care conduce la „eliminarea” unor atribuții din competența exclusivă a colectivității locale. Colectivitatea locală – participant influențează asupra procesului de luare a deciziilor, prin votul delegatului său, situație care nu conduce întotdeauna la soluția dorită;
- *teama de a pierde veniturile directe/finanțarea.* Ca și în exemplul de mai sus, poate exista o pierdere, dar nu a atribuților, ci a surselor de finanțare, provenite din atribuții, care sunt cheltuite pentru acoperirea necesităților comune;

⁵³ Teles F. Op. cit., p. 10-12.

- *absența relațiilor.* Cooperarea intercomunală implică relații dintre colectivitățile locale proxime și practic este imposibil de a genera orice formă de parteneriat fără a stabili contacte și relații cu colectivitățile învecinate;
- *diferențele dintre colectivitățile locale.* Parteneriatul dintre colectivitățile locale presupune prezența unor probleme similare. Însă în colectivitățile locale neomogene, spectrul problemelor existente este neomogen, reducând din oportunitățile soluționării lor prin cooperare;
- *reticența față de creșterea costurilor și a numărului personalului administrativ.* Formarea unei structuri noi implică o serie de probleme organizatorice și proceduri birocratice și în cazul în care acest proces este îngreunat de procedurile birocratice, reticența de a se implica are un impact negativ asupra edificării structurilor intercomunale;
- *lipsa surselor financiare.* Lipsa de finanțare a diferitelor atribuții face dificilă realizarea lor, deoarece necesită identificare finanțării din alte surse;
- *dezinteresul.* Această atitudine față de cooperarea intercomunală este determinată în mare parte de lipsa de informații și, în consecință, scepticismul privind aplicarea: lipsa de interes face imposibilă stabilirea de contacte cu potențiali parteneri;
- *nivelul scăzut al culturii de cooperare.* Unii funcționari din cadrul autorităților puterii locale și o parte a populației împărtășesc convingerea că problemele locale constituie prerogativa deplină și exclusivă a propriei administrații locale, nimeni, în afară de autoritățile locale, nu le poate soluționa;⁵⁴
- *costurile politice ale cooperării.* Viziunile politice diferite/divergente ale funcționarilor din autoritățile puterii locale pot influența substanțial sau chiar periclită cooperarea intercomunală;
- *procesul lent de luare a deciziilor.* Complexitatea procedurilor și formelor organizatorico-juridice ale cooperării intercomunitare, implicarea mai multor actori în procesul decizional deseori se soldează cu întârzierea adoptării deciziilor;⁵⁵

⁵⁴ Айвазов А. Межмуниципальное сотрудничество. Альтернативные пути развития // Децентрализация в действии: пять примеров из стран СНГ. Киев: Международный центр перспективных исследований, 2007, с. 52-53.

⁵⁵ Jackson J. et al. Op. cit., p. 8.

4. Opțiuni privind reformarea sistemului organizării teritoriale a puterii locale

- *deficitul democratic.* Implicarea în procesul de cooperare intercomunală a mai multor actori instituționali, depășirea hotarelor administrative în furnizarea serviciilor publice efectiv poate slăbi controlul democratic asupra decidenților locali și să afecteze transparența decizională. Dezvoltarea societății civile pentru a contribui la consolidarea controlului democratic este o necesitate imperioasă pentru ca cooperarea intercomunală să-și producă efectele scontate.⁵⁶

În concluzie, cooperarea intercomunală rămâne o problemă mereu actuală, fiind discutată în spațiul românesc de la începutul secolului XX și până în zilele noastre. Astfel, abordând problema beneficiilor de pe urma cooperării intercomunale, P. Negulescu în „Tratat de drept administrativ român” a explicat cooperarea intercomunală în felul următor: „... se poate întâmpla ca mai multe comune să aibă asupra unor chestiuni interese identice. În asemenea caz fiecare din aceste comune nu ar putea avea mijloace suficiente proprii pentru satisfacerea acestor interese, pe când unindu-se mai multe comune, mijloacele pecuniare fiind mai însemnate, asemenea lucrări ar fi posibile. S-ar putea crea pentru satisfacerea unor asemenea interese intercomunale o nouă persoană morală administrativă, sindicatul de comune, pentru construirea, întreținerea unor drumuri vicinale, pentru facerea unor școli profesionale de interes local, și pentru alte trebuințe locale”.⁵⁷

C. *Cooperarea transfrontalieră* a colectivităților locale fiind prin caracterul său mecanism eficient de colaborare externă a colectivităților locale, se materializează prin structuri teritoriale formate în scopul intensificării relațiilor interregionale și transfrontaliere, urmărind edificarea unui spațiu coherent de dezvoltare economică și socială, științifică și culturală. Colaborarea la nivelul transfrontalier se manifestă prin stabilirea raporturilor directe între regiunile și colectivitățile teritoriale locale aflate de ambele părți ale frontierelor de stat, în virtutea competenței autorităților puterii locale, potrivit legislației naționale.

Vom menționa lapidar că la nivel european, cadrul normativ de referință pentru cooperarea transfrontalieră a colectivităților locale este determinat expres de următoarele documente: *Carta europeană a autonomiei locale*, *Convenția-cadru europeană asupra cooperării transfrontaliere între colectivitățile sau autoritățile locale*, semnată la Madrid în data de 21 mai 1980, și *Protocolul adițional al Convenției-cadru europene privind cooperarea transfrontaliera a colectivităților sau autorităților teritoriale* din 9 noiembrie 1995 de la Strasbourg.

⁵⁶ Swianiewicz P. Op. cit., p. 8-10.

⁵⁷ Negulescu P. Tratat de drept administrativ român. București: Tip. Gutenberg, 1903-1904, p. 136.

Potrivit stipulațiilor din *Convenția-Cadru Europeană asupra cooperării transfrontaliere a colectivităților sau autoritaților teritoriale* din 21 mai 1980, ratificată de Republica Moldova la 24 septembrie 1999 cooperarea transfrontalieră a colectivităților locale prezintă „orice concertare a acțiunilor care vizează întărirea și dezvoltarea raporturilor de vecinătate între colectivitățile sau autoritațile teritoriale care depind de două sau mai multe Părți Contractante, precum și încheierea de acorduri și de aranjamente utile în acest scop” (art. 2).⁵⁸ Cooperarea transfrontalieră implică cooperarea bi-, tri- sau multilaterală între autoritațile puterilor locale și regionale (subiecții semi-publici și privați pot fi, de asemenea, implicați în acest context) care operează în zone geografice învecinate.⁵⁹

Astfel, în statele din Europa Occidentală capacitatea autoritaților puterii locale de a desfășura activități externe este reglementată, mai mult sau mai puțin detaliat prin acte normative interne, care rezultă din îndelungata practică administrativă. Constituțiile nu consacră în mod expres această posibilitate, însă principiul autonomiei locale fiind înscris în legile fundamentale ale statelor, este în prezent interpretat de doctrină, dar și de autoritațile publice, ca incluzând în mod obligatoriu dimensiunea supra-frontalieră.

Referitor la R. Moldova, activitățile de cooperare transfrontalieră sunt susținute de o serie de acorduri și protocoale trilaterale și bilaterale încheiate între R. Moldova, România și Ucraina, precum și acorduri bilaterale încheiate între autoritațile locale din R. Moldova, Ucraina și România. Însă până în prezent nu este adoptat un act normativ național care ar reglementa, în mod expres, relațiile transfrontaliere ale autoritaților publice. *Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006* atribuie consiliilor locale dreptul de a decide, în condițiile legii:

a) asocierea cu alte autoritați ale administrației publice locale, inclusiv din străinătate, pentru realizarea lucrărilor și a serviciilor de interes public, promovarea și protejarea intereselor autoritaților administrației publice locale, colaborarea cu agenți economici și asociații obștești din țară și din străinătate în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun;

b) stabilirea de legături de colaborare, cooperare, inclusiv transfrontalieră, și de înfrățire cu localități din străinătate (art. 14, pct. 2, lit. j, k). Potrivit prevederilor art. 19, pct. 4 al Legii, asocierea cu alte consilii, instituții publice

⁵⁸ Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova, privind ratificarea Convenției-Cadru Europene asupra cooperării transfrontaliere a colectivităților sau autoritaților teritoriale din 21.05.1980 nr. 596-XIV din 24.09.99.

⁵⁹ Saca V., Dandış N. Corelația cooperării transfrontaliere cu procesul de integrare europeană: abordări conceptuale. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, nr. 2, 2010, p. 168-169.

4. Opțiuni privind reformarea sistemului organizării teritoriale a puterii locale

din țară sau din străinătate se adoptă cu votul majorității consilierilor aleși. Și Consiliile raionale, conform art. 43, pct.1, lit. t, al Legii citate, pot decide, în condițiile legii, asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale, inclusiv cooperarea transfrontalieră, pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public, promovarea și protejarea intereselor autorităților administrației publice locale, precum și colaborarea cu agenți economici și asociații obștești din țară și din străinătate, în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun.

Un rol substanțial în definirea principiilor și obiectivelor strategice ale cooperării transfrontaliere a avut *Concepția cooperării transfrontaliere a Republicii Moldova pentru anii 2004-2006*, adoptată la 29.09.2004, care a recomandat adeziunea la principiile de bază ale cooperării transfrontaliere a localităților/colectivităților de frontieră elaborate de Asociația Europeană a Regiunilor Frontaliere (AEFR) și promovate de Comisia Europeană. Au fost stabilite, de asemenea, prioritățile de bază în implementarea cooperării transfrontaliere și criteriile ce urmău să fie respectate la realizarea acestor priorități și obiective. Cu toate acestea, *Concepția* a avut un caracter singular deoarece guvernările ulterioare n-au continuat această modalitate de a stabili priorități pe termen scurt privind cooperarea transfrontalieră.

R. Moldova se încinează doar cu două state – România și Ucraina cu care are frontieră de cca 684 de km și respectiv 1222 de km.⁶⁰ Declărându-și independența, Republica Moldova a stabilit relații de parteneriat și cooperare atât la nivel central, cât și la nivel local prin intensificarea colaborării colectivităților locale cu entitățile locale și regionale similare din țările vecine – România și Ucraina. Autoritățile locale și regionale din R. Moldova, după cum se menționa în Avizul Comitetului Regiunilor din 06 octombrie 2010, în comparație cu alte țări membre ale Parteneriatului Estic, dispun de avantaje competitive în relația cu Uniunea Europeană, în virtutea vecinătății nemijlocite și a dimensiunilor teritoriului național, făcând toate autoritățile locale și regionale ca să fie eligibile pentru implementarea proiectelor susținute de parteneriate transfrontaliere.

Cooperarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor ar putea oferi raionelor din R. Moldova următoarele oportunități:

- crearea unui spațiu informațional comun privind potențialul economic și oportunitățile de afaceri în cadrul euroregiunilor;
- constituirea unor structuri comune privind facilitarea cooperării economice, coordonarea certificării mărfurilor, dezvoltarea piețelor de desfacere a produselor, valorificarea și dezvoltarea potențialului economic existent;

⁶⁰ Dandış N., Saca V. Republica Moldova între cadrul normativ național și cel european privind cooperarea transfrontalieră. În: Moldoscopie, nr. 2, 2010, p. 84.

- dezvoltarea infrastructurii care să asigure eficient facilitarea trecerii frontierelor și accesul la comunicațiile de transport internațional auto, feroviar, fluvial și maritim;
- elaborarea unei strategii comune de dezvoltare a turismului, folosind potențialul turistic al euroregiunilor;
- dezvoltarea cooperării în domeniul cercetare-dezvoltare, a relațiilor de colaborare dintre instituțiile de învățământ, intensificarea schimbului de studenți și cadre didactice din euroregiuni;
- crearea centrelor comune de instruire, recalificare și angajare a forței de muncă, organizarea schimbului de informații în cadrul euroregiunilor;
- organizarea festivalurilor, expozițiilor, târgurilor culturale, competițiilor sportive regionale;
- coordonarea programelor de protecție a mediului ambiant, realizarea în comun a proiectelor și monitorizarea în comun a factorilor de poluare din regiuni.

Relații de colaborare între regiunile frontaliere ale R. Moldova, României și Ucrainei au fost stabilite încă la mijlocul anilor '80, însă, practic, au avut un caracter mai mult formal. După 1989, acestea s-au intensificat, dar erau stopate de lipsa clarității în relațiile interstatale dintre părți. Prin Tratatul de bază româno-ucrainean la 2 iunie 1997, au fost puse bazele unei cooperări strânse în diferite domenii, inclusiv cooperarea transfrontalieră. În conformitate cu art. 8 al Tratatului, părțile se angajau să sprijine cooperarea între unitățile administrativ-teritoriale din regiunile de frontieră și se preconiza, de asemenea, crearea euroregiunilor „Prutul de Sus” și „Dunărea de Jos” la care puteau să participe colectivități teritoriale locale din R. Moldova.⁶¹ Inițiativa de instituționalizare a cooperării transfrontaliere între R. Moldova, România și Ucraina a fost lansată de Președintele României la începutul anului 1997, aceasta fiind materializată puțin mai târziu, în cadrul summit-ului de la Ismail din 3-4 iulie 1997, prin semnarea de către Președinții R. Moldova, României și Ucrainei a „Declarației privind cooperarea transfrontalieră” și, la nivel guvernamental, a protocolului de colaborare trilaterală.

Grație avantajelor economice oferite de cooperarea transfrontalieră, participarea R. Moldova în cadrul euroregiunilor ar trebui să prezinte interes. Colectivitățile locale din România și Ucraina posedă un potențial economic mult mai mare în comparație cu raioanele din R. Moldova. Totodată, interesul

⁶¹ Roșcovă M. Cooperarea transfrontalieră a R. Moldova cu România și Ucraina. www.ipp.md/public/files/Publicatii/2003/iulie/Pr~Roscovan.doc (accesat la 20.03.2017).

4. Opțiuni privind reformarea sistemului organizării teritoriale a puterii locale

vădit al R. Moldova în aprofundarea relațiilor de cooperare transfrontalieră a fost în permanență eclipsat de o pasivitate pronunțată atât la nivel central, cât și la cel local. Pasivitatea părții moldovenești în lansarea și realizarea activităților de cooperare transfrontalieră este cauzată de mai mulți factori. Astfel, în R. Moldova nu funcționează o structură guvernamentală care să promoveze politica de cooperare transfrontalieră și să sprijine eficient interesele euroregiunilor în structurile centrale de stat. Sistemul autorităților publice locale constituite după contrareforma din anul 2003 au redus foarte mult capacitatea destul de joasă în promovarea unor politici de cooperare de sine stătător. Participarea părții moldovenești în cadrul euroregiunilor poartă mai mult un caracter inertial, fiind impulsionată preponderent de relațiile româno-ucrainene. Atât la nivel central, cât și la nivel local practic nu există strategii de integrare regională sau planuri de acțiuni concrete care să valorifice beneficiile cooperării transfrontaliere pentru colectivitățile locale. Altă cauză ține de insuficiența resurselor financiare din bugetele locale pentru finanțarea activităților de cooperare, accesul și posibilitățile reduse la sursele financiare externe.⁶²

Cu toate că aproximativ 70% din teritoriu și 80% din populația R. Moldova participă la activități transfrontaliere în cadrul euroregiunilor, revenirea la raioane care a avut loc urmăre a contrareformei din 2003 a periclitat și cooperarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor. Au devenit lipsite de sens acordurile încheiate de autoritățile județene cu parteneri transfrontalieri, fiindcă, reiterăm, fiecare județ a fost fracționat în 2-5 raioane. Din cauza eterogenității și pluralității subiecților de dialog, s-a făcut foarte dificilă cooperarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor „Dunărea de Jos”, „Siret-Prut-Nistru” și „Prutul Superior”, la care R. Moldova este parte. Dacă până în mai 2003 teritoriul R. Moldova din cadrul Euroregiunii „Siret-Prut-Nistru” cuprindea 5 județe-membre, (Chișinău, Lăpușna, Orhei, Soroca și Ungheni), după 2003 acestea au devenit 18 raioane, în sens de 18 parteneri transfrontalieri cu vizuni diverse asupra opțiunilor și modalităților de cooperare. Teritoriul României, parte componentă la aceeași euroregiune este comparabil cu cel al R. Moldova, dar include doar trei județe (Iași, Neamț și Vaslui).

În general, cooperarea transfrontalieră a colectivităților locale din R. Moldova în cadrul euroregiunilor se caracterizează prin următoarele particularități: a) procesul de creare a euroregiunilor a fost inițiat nu de structurile și autoritățile publice locale, ci de sus, de la conducerea de vârf a țărilor

⁶² Roșca P., Galben I., Costache L. Euroregiunile și cooperarea transfrontalieră în țările Uniunii Europene. În: Studii economice, nr. 3-4, 2008, p. 14.

implicate; b) în cadrul euroregiunilor sunt incluse zone transfrontaliere care îñtrunesc în cadrul lor reprezentanți ai minorităñilor etnice, conañionalii cărora constituie nañiuni titulare în statul-partener; c) dacă în UE, euroregiunile, de regulă, sunt create în zonele situate până la 10-15 kilometri adâncime de la hotar, în cazul euroregiunilor din care face parte R. Moldova spañul respectiv este mult mai mare; d) dacă în   rile UE obiectivul principal al Euroregiunilor create este de a contribui la dezvoltarea economică a colectivităñilor teritoriale implicate, în cazul R. Moldova obiectivele sun mai ample, acoperind nu doar domeniul economic, dar și alte domenii: nañional, cultural, social, psihologic și finançiar; e) în acelañi timp, direcñile de colaborare stabilite în documentele euroregiunilor sunt prea generale; f) raioanele participante la cooperarea transfrontalieră sunt neproporñional de mici; g) teritoriile incluse în euroregiuni nu sunt cele mai dezvoltate, având și acelañi profil economic; h) lipsa experienñei cu privire la implementarea cooperării transfrontaliere, experienñă socialistă anterioară de punere în aplicare a unei astfel de cooperări fiind puñin folositoare;⁶³ i) proiectele realizate în cadrul euroregiunilor sunt planificate și implementate la nivelul autorităñilor publice, în timp ce organizañiile neguvernamentale și reprezentanñii mediului de afaceri nu sunt atrañi în activităñile entităñilor de cooperare transfrontalieră.⁶⁴

O problemă importantă care necesită mai multă atenñie rezidă în elaborarea unui set comun de norme vizând administrarea, finanñarea și monitorizarea implementării proiectelor de cooperare transfrontalieră. România, fiind partenerul principal al R. Moldova în domeniul cooperării transfrontaliere, oferă deopotrivă exemple de bune practici, dar și lecñii de învăñat, important este ca să fie însuñite. În România, misiunea de a sprijini iniñiativele și acþiunile colectivităñilor locale din zonele de frontieră, de a gestiona eficient programele și proiectele de cooperare transfrontalieră revine Birourilor Regionale de Cooperare Transfrontalieră (BRCT): BRCT sunt structuri formate prin asocierea Agenñiilor pentru Dezvoltare Regională localizate în apropierea zonelor de graniñă. Spre deosebire de alte multe asocieri în vederea creării unei structuri neguvernamentale, asocierea Agenñiilor pentru Dezvoltare Regională este una

⁶³ Blajko Vl. Colaborarea internañională în Euroregiunea „Prutul de Sus”: probleme, perspective. În: Idei și valori perene în  tiinñele socio-umane. Studii și cercetări. Tomul XIII. Cluj-Napoca: Editura Argonaut, 2008, p. 241-242;

Мошњага В. Республика Молдова и еврорегионы // Moldoscopie (Probleme de analiză politică), nr. 2, 2000, p. 72-74.

⁶⁴ Блажко В. Трансграничное сотрудничество как механизм евроинтеграции стран (на примере еврорегионов „Верхний Прут” и „Нижний Дунай” Республики Молдова). În: Revista de Filosofie, Sociologie și  tiinñe Politice, nr. 2, 2017, p. 55.

4. Opțiuni privind reformarea sistemului organizării teritoriale a puterii locale

oarecum indusă sau chiar impusă, iar argumentul justificator invocat pentru crearea BRCT îl constituie transformările înregistrate la nivelul Uniunii Europene, care au impus reconsiderarea importanței cooperării transfrontaliere și definirea unui nou concept de susținere a dezvoltării zonelor de graniță. În procesul de negociere a capitolului 21 „Politica regională și coordonarea instrumentelor structurale” din *acquis-ul* comunitar România s-a angajat să creeze până la sfârșitul anului 2004 birouri regionale pentru cooperare transfrontalieră, astfel încât acestea să devină funcționale până la sfârșitul semestrului I al anului 2005. Ordonanța de urgență nr. 111 din 16 noiembrie 2004 a modificat și a completat Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România, lege prin care Agențiile de dezvoltare regională din regiunile de dezvoltare, care au în componență lor județe situate de-a lungul frontierei comune, se pot asocia, formând birouri regionale pentru cooperare transfrontalieră, în scopul asigurării managementului administrativ, financiar și tehnic al programelor de cooperare transfrontalieră.⁶⁵ Este lesne de observat, din textele reglementărilor, caracterul limitativ și cu dedicație al asocierii: s-au constituit 5 BRCT – la Iași, Suceava, Timișoara, Oradea și Călărași, prin asocierea Agențiilor de Dezvoltare Regională din zonele de frontieră comună, BRCT devenind organisme cu personalitate juridică, neguvernamentale, nonprofit și apolitice, care funcționează în domeniul dezvoltării regionale și al cooperării transfrontaliere.

Aflându-se la intersecția dintre lumea asociativă și birocrația guvernamentală, BRCT au fost într-o măsură afectate de fenomenul izomorfismului instituțional: practicile curente de activitate se rezumă strict la sarcinile delegate, fără a suplimenta oferta guvernamentală cu servicii de calitate sau alte tipuri de servicii. Capacitatea acestor structuri de a-și îndeplini, prin mecanisme de „soft transfer” (stiluri, moduri de a acționa, valori) misiunea fundamentală, este relativ redusă. Dependența financiară de bugetele de asistență tehnică, angajaři, activități strict procedurale, limitează capacitatea birourilor de a se angaja în schimbări eficiente și oportune. Pentru depășirea acestei situații a fost necesar de a delimita activitatea de management de activitatea de promovare a programelor de cooperare transfrontalieră.⁶⁶

Am reliefat experiența instituțională a României în domeniul cooperării transfrontaliere în scopul cunoașterii și identificării bunelor practici pentru a

⁶⁵ Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România. Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.577 din 29.06.2004, art. 8.

⁶⁶ Cornea S., Cornea V. The institutional isomorphism of the Regional Bureaus for Cross-border Cooperation in Romania. In: Cross-Border Journal of International Studies, nr. 1 (2), 2017, p. 21-34.

contribui la amplificarea participării unor colectivități teritoriale interesate în acest proces foarte important de colaborare pe coordonata sus elucidată. Am determinat că și la acest capitol avem numeroase restanțe, iar remedierea lor va fi în măsură să impulsioneze cooperarea pe coordonata transfrontalieră.

În concluzie constatăm că, de fapt, colectivitățile locale din R. Moldova nu valorifică pe deplin oportunitățile oferite de colaborarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor. Exprimăm convingerea că amalgamarea colectivităților locale de nivelul doi ar constitui o premisă pentru fortificarea potențialului lor și le-ar îngădui implicarea în proiecte transfrontaliere cu colectivitățile teritoriale similare din România și din Ucraina. Colaborarea colectivităților locale din R. Moldova în cadrul euroregiunilor ar facilita accesul la surse externe de finanțare și ar contribui, astfel, la dezvoltarea locală.

Cu titlu de remarcă finală menționăm că o colectivitate teritorială locală poate fi mică în unele privințe și mare în altele. Astfel, dimensiunea unei colectivități locale poate fi, de exemplu, satisfăcătoare din punctul de vedere al gradului de participare al populației în viața publică, dar nesatisfăcătoare privind furnizarea de servicii sau disponibilitatea anumitor servicii. Cooperarea intercomunală și cooperarea transfrontalieră permit remedierea unor deficiențe în organizarea teritorială a puterii publice locale fără a schimba radical dimensiunea teritorială a colectivităților locale de ambele niveluri.

4.2. Condițiile realizării reformei organizării teritoriale a puterii locale

Practica vieții sociale a demonstrat că organizarea teritorială eficientă a puterii publice locale are o contribuție esențială la dezvoltarea statului contemporan și trebuie realizată în perspectiva dezvoltării de ansamblu a societății, sarcinilor și atribuțiilor care vor reveni sistemului autorităților publice în viitor. Reforma organizării teritoriale a puterii publice locale trebuie să răspundă unui obiectiv dublu: aspirațiilor europene ale R. Moldova și necesității edificării unui sistem de exercitare a puterii publice democratic, bine dimensionat și structurat, suplu și performant, care să asigure oferirea serviciilor de calitate cetățenilor. Reforma nu trebuie tratată ca pe un scop în sine, ca o acțiune singulară, ci este necesar să fie o parte integrantă a unui efort continuu și complex de reformare a statului. Accentul reformei nu ar trebui să fie pus preponderent pe stabilirea numărului și dimensiunilor colectivităților locale sau celor intermediare, ci se impune instituționalizarea unei structuri teritoriale a puterii publice funcțională, capabilă să răspundă contextului actual dominat de provocările cu care se confruntă R. Moldova.

4. Opțiuni privind reformarea sistemului organizării teritoriale a puterii locale

La realizarea reformei organizării teritoriale a puterii locale, evaluarea rezultatelor, elaborarea politicilor, acțiunilor, strategiilor, tacticilor și mecanismelor de perfecționare, drept punct de plecare servesc principiile sale fundamentale, altfel spus, soarta reformei va depinde de principiile care vor fi puse la baza efectuării ei. În scopul realizării cu succes a reformei organizării teritoriale a puterii publice locale recomandăm respectarea următoarelor principii:

- reforma trebuie să fie realizată în contextul respectării și protejării drepturilor și libertăților cetățenilor;
- reforma trebuie realizată prin metode democratice, cu implicarea obligatorie a autorităților puterii locale și a populației în procesul de pregătire, furnizarea de informații ample referitor la schimbările preconizate și exercitarea unor activități de explicare a necesității și a avantajelor reformei, aplicarea critică a experienței altor țări în acest domeniu;
- reforma trebuie realizată în complex, ca parte a unei reforme administrative cuprinzătoare, consolidând sistemul finanțelor publice locale, perfecționarea legislației, clarificarea problemelor privind delimitarea proprietăților publice la nivel intermediar și local;
- reforma trebuie realizată în baza unei justificări teoretice consistente, materializate într-un concept aprobat de către autoritățile competente. În acest scop trebuie folosite rezultatele obținute în urma efectuării cercetărilor științifice ample și analizei experienței acumulate în implementarea reformelor precedente;
- justificarea legală pentru reformă trebuie să fie dată de un act normativ care să conțină prevederile esențiale privind procesul de reformă;
- crearea în procesul de reformă a două tipuri de colectivități teritoriale subnaționale:
 - a) colectivitățile teritoriale locale (de nivelul I) – comunele,
 - b) colectivitățile teritoriale intermediare (de nivelul II) – județele;
- separarea clară a funcțiilor politice de cele administrative. Definirea rolului, atribuțiilor și a relațiilor între instituțiile autorităților publice de diferite niveluri. Responsabilitățile autorităților publice locale și intermediare trebuie să fie clar delimitate și să nu se dubleze;
- asigurarea adoptării deciziilor de autoritățile cele mai apropiate de cetăteni și transparenței decizionale în autoritățile publice locale;
- garantarea autonomiei decizionale a autorităților publice locale și intermediare;
- informatizarea sistemului de exercitare a puterii publice locale și simplificarea procedurilor administrative.

În opinia noastră, reforma organizării teritoriale a puterii locale ar trebui să se concentreze asupra următoarelor obiective principale:

a) crearea unor colectivități locale de ambele niveluri viabile, capabile să îndeplinească într-un mod eficient și cu resurse minime funcțiile de autoadministrare și de furnizare a serviciilor în funcție de nevoile și interesele populației locale;

b) aprofundarea procesului de descentralizare a puterii publice, sporirea rolului și a influenței autorităților puterii locale în administrarea afacerilor publice, diversificarea eficace a mijloacelor de acțiune privind protecția intereselor populației;

c) concentrarea resurselor materiale și financiare pentru exercitarea rațională și eficientă a funcțiilor puterii locale, reducerea graduală a subvențiilor, fortificarea capacității de autofinanțare a colectivităților locale;

d) fortificarea capacității colectivităților locale de gestionare a taxelor și impozitelor locale, stabilirea quantumului în limite prevăzute de lege, acumularea resurselor financiare proporționale cu responsabilitățile și funcțiile atribuite;

e) constituirea unor colectivități locale cu capacitate reale de asigurare a dezvoltării locale în conformitate cu interesele populației, formarea unui mediu propice pentru atragerea de investiții, schimbarea structurii economice și intensificarea activității antreprenoriale;

f) promovarea consolidării colectivităților locale care încunună conexiuni culturale, istorice și a căror populație este implicată în activități economice comune, oferirea oportunităților pentru autoritățile locale de a planifica și a pune în aplicare proiecte comune de dezvoltare a infrastructurii reciproc avantajoase;

g) respectarea deplină a intereselor locuitorilor în activitatea autorităților publice locale ce țin de satisfacerea necesităților sale vitale și în menținerea particularităților vieții locale;

h) asigurarea participării locuitorilor în administrarea treburilor publice locale, implicând potențialul lor creativ în dezvoltarea economică, socială și culturală a colectivităților locale;

i) sporirea capacității politicienilor locali de punere în aplicare a propriilor proiecte și de a acționa în interesul populației locale, creșterea responsabilității lor pentru îndeplinirea sarcinilor legal atribuite;

j) formarea unor colectivități locale viabile, capabile să-și constituie autorități publice locale deliberative și executive, să asigure continuitatea activității acestora și să îmbunătățească calitatea serviciilor publice furnizate populației;

k) formarea colectivităților locale capabile să fie parteneri egali în cooperarea transfrontalieră și în relațiile cu entități similare din alte state;

4. Opțiuni privind reformarea sistemului organizării teritoriale a puterii locale

l) armonizarea eficientă a interesele autorităților publice locale și autoritaților publice statale în materie de soluționare a problemelor de importanță locală și furnizarea unor servicii publice de înaltă calitate;

m) punerea în aplicare a principiului dezvoltării echitabile a colectivităților locale, reducerea decalajelor destul de mari de venit pe cap de locuitor, eliminarea cauzelor finanțării inechitabile a colectivităților locale;

n) acordarea colectivităților locale a oportunității de gestionare a taxelor și impozitelor locale și de a stabilirii mărimea lor în limitele admise de lege, prin încurajarea activității economice la nivel local și prin transmiterea terenurilor și proprietății statului în proprietatea colectivităților teritoriale intermediare și locale.

Reforma organizării teritoriale a puterii publice locale poate fi realizată numai în cazul în care există o viziune de ansamblu clară privind viitorul societății, o pregătire minuțioasă, termeni reali de realizare și transparența procesului de realizare. Reforma în sine nu va schimba lucrurile, de aceea ea trebuie să fie încadrată într-un context general de reforme politice, economice, sociale.

Pentru a realiza cu succes reforma organizării teritoriale a puterii locale, este importantă asigurarea prealabilă a interdependenței mai multor condiții esențiale, cum ar fi:

- *Pregătirea temeinică a reformei.* Reforma trebuie inițiată atunci când există toate premisele necesare pentru succesul ei, fiind necesară o temeinică pregătire în baza unor criterii clar stabilite și asigurării tuturor condițiilor corespunzătoare economice, politice și sociale care să conducă la stabilirea momentului optim al punerii ei în practică; graba, insuficienta pregătire organizatorică, materială și financiară, poate să o compromită sau poate conduce la consecințe greu de prevăzut.⁶⁷

Complexitatea fenomenului determină și modalitățile de realizare a procesului de reformare, fiind caracteristice pe de o parte, diversitatea, pluridimensionalitatea și interdependența factorilor politici, economici și sociali, pe de alta, influența vădită a unor factori subiectivi, care se manifestă preponderent prin activitatea personalului din autoritațile publice, îndeosebi a factorilor de decizie.⁶⁸ Pentru realizarea cu succes a reformei este necesară o bună pregătire organizațională. Este rațional de a forma un centru unic științifico-metodic și organizațional, centru care se va ocupa de soluționarea

⁶⁷ Preda M. Criteriile ce trebuie avute în vedere pentru îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului României. În: Dreptul, nr. 8, 1995, p. 43.

⁶⁸ Sîmboteanu A. Reforma Administrației Publice în Republica Moldova. Chișinău: Museum, 2001, p. 59.

tuturor problemelor legate de reformă. Credem că ar fi utilă crearea unei baze de date care ar conține informații ample referitor la colectivitățile locale și intermediare din R. Moldova.

- *Ajustarea abordărilor conceptuale la realitățile de dezvoltare a societății democratice.* Cu certitudine, va fi foarte complicat de a reforma organizarea teritorială a puterii locale fără a ajusta abordările conceptuale la noile realități de dezvoltare a societății. Reforma trebuie să țintească în viitor, pentru această este necesar de a identifica noi abordări conceptuale a fenomenului și de a fi atrași specialiști și experți din diferite domenii – drept, istorie, științe politice, știința administrației, geografie, economie, sociologie, demografie. Sunt necesare investigații serioase pe teren, proiecte noi de cercetare din domeniile menționate. La elaborarea conceptului reformei ar trebui de atras institutele de cercetare, catedrele și departamentele de profil ale universităților, care ar oferi soluții pe domeniile lor de specializare și expertizare.

Pentru ca o reformă să fie realizată cu succes, se cere de clarificat și de definit clar noțiunile și sintagmele, ambiguitatea abordărilor teoretice produce interpretări legislative și ideatice neclare, contradictorii. Pentru aceasta este necesar de clarificat în cadrul forurilor științifice, cu participare largă, abordările teoretice și conceptuale pe subiecte stabilite clar și relevante pentru realizarea cu succes a reformei. Eșecul unor reforme administrative se explică și prin faptul că deseori acestea nu se bazează pe un studiu aprofundat și, mai ales, nu țin seama de dezvoltarea pe termen lung a fenomenelor și proceselor, deși necesitatea studierii acestor procese decurge din chiar rolul oricărei administrații moderne, de instrument chemat să reglez ritmul, proporțiile și orientările dezvoltării social-economice, de forță motrice a schimbărilor ce se impun.⁶⁹

Realizarea cu succes a reformei organizării teritoriale a puterii publice locale solicită în mod imperios clarificarea teoretică, în primul rând, a sensului noțiunii „reformă”. După ampolarea schimbărilor pe care le produce ar trebui să se facă distincție între „reorganizare”, ce presupune doar o ameliorare parțială, la nivelul unei instituții, a unor sectoare, sau a unor sectoare similare ale mai multor instituții, și „reformă” care are un cadru mult mai larg vizând chiar ansamblul vieții sociale sau cel puțin a uneia din dimensiunile sale. Prin urmare, denumim „reformă” schimbările de anvergură la nivelul organizării teritoriale a puterii publice locale, a structurilor și autorităților publice locale, a proceselor de autoadministrare.

⁶⁹ Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (II). În: Studii de drept românesc, nr. 1, 1993, p. 43.

J.S. Quah definește reforma administrativă ca pe o „... încercare deliberată de a schimba ambele: a) structura și procedurile birocrației publice (de exemplu, reorganizarea sau aspectul instituțional) și b) atitudinea și comportamentul birocrației publice implicate (de exemplu, aspectul atitudinal), în scopul de a promova eficiența organizațională și a atinge obiectivele naționale de dezvoltare”.⁷⁰ V. Cușnir și A. Stratan acreditează ideea că reforma organizării teritoriale a puterii publice urmează să se bazeze pe trei piloni: 1) furnizarea serviciilor publice de calitate, 2) promovarea dezvoltării social-economice în teritoriu, 3) extinderea participării în procesul decizional la nivel local.⁷¹ O reformă, potrivit opiniei lui Cr. Pollitt și G.Bouckaert trebuie să cuprindă, în mod necesar, următoarele elemente: a) o realitate care trebuie reformată ca punct de plecare, b) o stare nouă care trebuie realizată ca întă și de ajuns și c) mijloacele potrivite pentru această realizare.⁷² B.G. Peters susține că există patru categorii de conținuturi de bază ale reformei administrative: bugetul, structurile, procedurile și relațiile între funcționarii publici permanenți și liderii politici.⁷³ Potrivit supozиilor lui G.E. Caiden, reformele administrative care s-au desfășurat în lume pot fi categorisite în cinci tipuri: privatizare și co-producție, debirocratizare, reorganizare, eficientizarea managementului public și optimizarea finanțelor.⁷⁴ Sub anumite aspecte, menționa D. Apostol, strategia și teoria reformelor administrative prezintă un caracter universal, concluziile fiind valabile pentru toate țările; alteori ele sunt particulare unor state, sau grupuri de state ce prezintă un cadru politic și social-economic asemănător. Fiecare stat cunoșcând experiența pozitivă, în materie, a altor state, trebuie să selecteze ceea ce este în acord cu realitățile deja existente care să conducă la rezultate favorabile; ar fi greșit să se adopte indistinct modele străine care nu-și găsesc justificare în raport cu realitățile proprii.⁷⁵

⁷⁰ Quah J.S. Administrative Reform: A Conceptual Analysis. In: Philippine Journal of Public Administration, Vol. 20, No. 1, 1976, p. 58.

⁷¹ Cușnir V., Stratan A. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: De la constrângeri la prerogative. <http://agora.md/analize/103/reforma-administrativ-teritoriala-in-republica-moldova-de-la-constrangeri-la-prerogative> (accesat la 17.10.2017).

⁷² Pollitt Cr., Bouckaert G. Reforma managementului public. Chișinău: Epigraf, 2004, p. 79-80.

⁷³ Peters B. G. Government Reform and Reorganization in an Era of Retrenchment and Conviction Politics. In: Farazmand Ali (ed.) Handbook of Comparative and Development Public Administration. New York: Marcel Dekker, 2001, p. 673-676.

⁷⁴ Caiden G.E. Administrative Reform. In: Farazmand Ali (ed.) Handbook of Comparative and Development Public Administration. New York: Marcel Dekker, 2001, p. 655-664.

⁷⁵ Apostol D. Op. cit., p. 44-45.

De remarcat că în condițiile R. Moldova, după cum am mai menționat, termenul „reformă” este folosit oarecum neadecvat realităților naționale, deoarece presupune doar unele modificări a situației existente. Dacă ar fi să definim în termeni realiști ceea ce ar trebui întreprins în condițiile R. Moldova și care s-ar încadra în noțiunea „reformă” ar fi următorul conținut: „transformarea radicală a organizării teritoriale a puterii publice locale potrivit cu necesitățile societății democratice contemporane”, deoarece, în mare parte, a fost menținut mecanismul de distribuire a puterii publice în raport cu teritoriul moștenit de la sistemul sovietic hipercentralizat.

- *Elaborarea concepției reformei.* Decizia cu privire la realizarea reformei trebuie să fie anticipată de o analiză științifică profundă care ar permite evitarea consecințele negative ale unei astfel de schimbări radicale. În acest sens de idei, este necesar de a elabora o concepție foarte clară a reformei, care să cuprindă fundamentele teoretice, organizaționale și instituționale; să stabilească obiectivele și finalitățile. Din punct de vedere conceptual, reforma trebuie să fie îndreptată spre sporirea eficienței puterii publice locale, amplificarea cointeresării populației de a participa la viața publică locală și a încrederii locuitorilor în capacitatea autorităților puterii locale de a soluționa problemele lor vitale. La elaborarea concepției reformei trebuie luate în considerare studiile și proiecte de cercetare care cuprind realizările cele mai importante și recente din diferite ramuri ale științei, cum ar fi știința politică, știința administrației, drept constituțional, drept administrativ, economie regională, sociologie, geografie economică, demografie, istorie. Reforma nu poate fi lansată fără un monitoring riguros al condițiilor naturale, geografice, demografice, economice și sociale existente; la stabilirea dimensiunilor teritoriale ale colectivităților locale și intermediare trebuie să fie luați în considerare toți parametrii, nu doar numărul populației și suprafața stabilite în mod voluntar.

Concepția reformei organizării teritoriale a puterii publice locale în R. Moldova poate fi elaborată, adoptată și realizată dacă este asigurat un consens politic între principalii actori.

- *Estimarea costurilor reformei.* Pregătirea și gestionarea procesului de realizare a reformei trebuie să includă estimarea corectă a costurilor, bugetării și justificării financiare a schimbărilor propuse: fără un buget adecvat, orice acțiune de reformă este pasibilă de a rămâne doar un nou truc propagandistic supus eșecului.⁷⁶ Soluția privind stabilirea sursei de finanțare a reformei a fost

⁷⁶ Munteanu Ig. Analiza funcțională a puterilor locale: metodă și concept. Chișinău: TISH, 2004, p. 54.

clarificată de Curtea Constituțională, care, supunând interpretării dispozițiile art. 131, alin. 4 din Constituție, s-a pronunțat în sensul că problema stabilitării sursei de finanțare a cheltuielilor necesare pentru implementarea reformei administrației publice locale ține de competența Parlamentului, urmând a fi soluționată prin modificarea legii bugetare anuale.⁷⁷

- *Luarea în considerare a implicațiilor sociale ale reformei.* În procesul de elaborare a concepției reformei nu pot fi neglijate costurile sociale, materiale, financiare și de altă natură, pe termen scurt, mediu sau lung, pe care aceste acțiuni le presupun și cărora societatea trebuie să le facă față. Este necesar ca în adoptarea unor soluții concrete să nu se ignore implicațiile și efectele sociale și, implicit, costurile, care se ascund în spatele unor acțiuni. Între acestea pot fi numite: a) necesitatea ca limita teritorială a colectivităților locale de ambele niveluri să se suprapună cu limita proprietății persoanelor asupra terenurilor, b) evitarea dispersării informațiilor și documentelor la un număr prea mare de autorități, cu efecte negative în păstrarea corectă și gestionarea datelor, c) necesitatea organizării de noi alegeri locale, pentru ca colectivitățile locale nou create să-și desemneze propriile autorități publice.⁷⁸

- *Elaborarea strategiei de realizare a reformei.* Realizarea reformei poate începe numai după adoptarea unei strategii naționale clare și coerente de realizare. În scopul elaborării strategiei este indispensabil să fie realizate următoarele sarcini: a) analiza necesităților și problemelor cu care se confruntă colectivitățile locale, b) elaborarea planului de acțiuni cu indicarea cheltuielilor necesare pentru realizarea loc, c) coordonarea activităților actorilor implicați în implementarea reformei și d) monitorizarea și evaluarea acțiunilor realizate.

Un calendar al procesului de reformă trebuie să includă câteva etape, care ar avea obiective imediate, pe termen scurt, pe termen mediu și pe termen lung.⁷⁹ Stabilirea priorităților strategice ale reformei pentru fiecare etapă este o activitate foarte importantă pentru finalizarea ei cu succes.

- *Elaborarea cadrului normativ al reformei.* Succesul reformei reclamă direct de a formula foarte clar și deschis problema, de a obține conștientizarea, la cele mai înalte structuri decizionale, a necesității realizării reformei, presupunând, în esență, reforma complexă a organizării teritoriale a puterii publice la toate

⁷⁷ Hotărârea Curții Constituționale nr. 13 din 14.03.2002 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28.12.2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6.11.1998 „Privind administrația publică locală”.

⁷⁸ Preda M. Op. cit., p. 44-45.

⁷⁹ Popa V. Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative. Chișinău: TISH, 2003, p. 22.

nivelurile, ordine care solicită modificări ale sistemului normativ și, nu este exclus, în textul constituțional. Principalul element de reper, atunci când se inițiază discuții privind reforma organizării teritoriale a puterii locale, evident, trebuie să fie Constituția, care prevede că R. Moldova este un stat unitar.

Incontestabil este că reforma organizării teritoriale a puterii locale nu constă numai în modificarea legilor, ci, mai ales, în schimbarea mentalității și a metodelor de exercitare a politicilor de dezvoltare locală și de soluționare a problemelor colectivităților locale. După starea de lucruri existentă în R. Moldova putem constata că adoptarea legilor necesare pentru reformă și implementarea lor sunt două realități paralele: eforturile legislative nu sunt suficiente pentru ca o colectivitate locală să devină viabilă fără existența simultană a unor condiții social-economice și politico-administrative corespunzătoare.

- *Managementul eficient al realizării reformei.* În procesul de implementare a reformei poate apărea riscul aglomerării cu sarcini cotidiene, rămânând astfel puțin timp pentru a căuta noi soluții la disfuncționalitățile apărute. În consecință, pentru ca reforma să aibă succes este util ca un număr mare de grupuri țintă (în particular, persoane cheie de la nivelurile de conducere și de decizie) să-și exprime sprijinul și angajamentul în recunoașterea necesității schimbărilor și în implementarea acestor schimbări.⁸⁰

- *Crearea sentimentului de oportunitate și urgență în aplicarea reformei.* Lipsa unor stimulente, hiperpolitizarea problemelor vietii reale ale populației sunt motive plauzibile, nu numai pentru a justifica nevoia de reformă, dar, de asemenea, pentru a aprofunda aşa-numita „stare de urgență”, care este o condiție prealabilă pentru orice tip de schimbare. Crearea unui sentiment al necesității urgente este o prioritate pentru orice reformă, acesta nu trebuie tratat neapărat ca fiind un procedeu de a induce frica, ci ca un pas necesar pentru sensibilizarea cetățenilor, care trebuie să înțeleagă că situația actuală este mai periculoasă decât tranzitia spre necunoscut. Potrivit opiniei lui J.P. Kotter, jumătate din încercările de schimbare suferă eșec anume la această etapă. Studiile sale sugerează că pentru a se realiza și finaliza cu succes e necesar ca 75% din părțile interesate trebuie să conștientizeze necesitatea realizării urgente a reformei.⁸¹

⁸⁰ Profiroiu M. et. al. Reforma administrației publice în contextul integrării europene. http://beta.ier.ro/documente/studiideimpactPaisIII_ro/Pais3_studiu_3_ro.pdf (accesat la 14.01.2017).

⁸¹ Kotter J.P. Leading Change. Why transformation efforts fail. In: Harvard Business Review, January 2007, p. 97-98.

4. Opțiuni privind reformarea sistemului organizării teritoriale a puterii locale

- *Convingerea populației de necesitatea reformei.* Una din cele mai dificile probleme constă în a convinge populația de necesitatea reformei. Problema poate fi rezolvată printr-o campanie de informare și comunicare în care să fie prezentate argumente credibile privind necesitatea reformei. Populația trebuie să simtă indispensabilitatea implicării în soluționarea problemelor locale și să aibă certitudinea că problemele sale vitale vor fi rezolvate.

Comunicarea și explicarea necesității reformei este foarte importantă dacă se dorește a fi implementată și nu doar de a puncta realizarea unei componente a programului de guvernare sau o promisiune electorală. Ar trebui, în primul rând, de a scoate în evidență cheltuielile financiare exagerate de întreținere a aparatului administrativ (banii respectivi ar putea fi repartizați pentru infrastructură). Implicarea în campania de informare a cât mai mulți actori sociali (școală, biserică, autoritățile locale, ONG) și persoanele notorii din localități este oportună, un rol esențial în această campanie ar trebui să revină mass-mediei, în mod special – televiziunile, deoarece au o popularitate mare printre cetățenii R. Moldova, dar și mass-mediei locale.

Este necesar de a lua în considerare și pregătirea psihologică a populației pentru schimbările care vor avea loc, urmărindu-se asigurarea sprijinului acordat reformatorilor. Anume din aceste considerente reforma trebuie să fie precedată de munca asiduă de explicare a logicii și beneficiilor, proiectele de reformă ar trebui discutate pe larg cu populația, cu reprezentanții societății civile și ale autorităților publice. Activitatea de promovare a reformei ar trebui să includă, nu în ultimul rând, sistemul educațional – instituții preuniversitare, școli profesionale, universități. În acest scop ar putea fi folosite tehnologiile moderne, prin crearea unei platforme on-line de discuții cu privire la diverse aspecte ale reformei.

Pentru a asigura publicitatea necesară procedurilor de consultare a opiniei populației trebuie de realizat următoarele activități: informarea publicului cu privire la reforma preconizată, crearea unui mecanism instituțional de cooperare între autoritățile locale și populație, analiza organizării teritoriale a puterii publice existente și prezentarea populației a principalelor rezultate și concluzii ale analizei desfășurate, studierea preliminară a opiniei publice referitor la problema preconizatelor schimbări, pregătirea proiectelor de decizii și prezentarea lor, studierea opiniei publice privind conținutul soluțiilor propuse, luarea deciziilor pe baza rezultatelor consultării, informarea populației referitor la deciziile luate.

În același timp, analizând reformele care au avut loc în Slovacia, J. Nemec menționa că acestea se caracterizează prin faptul că nu au avut la bază discuții

publice de proporții. Programele și proiectele au fost adoptate de un mic grup de reprezentanți ai partidului de guvernământ și de birocratia guvernamentală politicizată. Spre exemplu, în cadrul discuțiilor publice care au urmat ulterior publicării proiectului de lege privind reforma organizării teritoriale a puterii publice nu au fost analizate nici costurile și beneficiile și nici necesitatea schimbărilor preconizate. În cea mai mare parte s-a discutat atribuirea localităților la unitățile administrative de nivel superior. Această situație, consideră J. Nemec, este o ilustrație a comportamentului electoratului în societățile aflate în tranziție, determinat de nivelul insuficient de pregătire și insuficiența experienței de a controla acțiunile politicienilor și a birocratiei.⁸²

Pentru realizarea cu succes a reformei este nevoie de a obține un consens în plan politic și social în ceea ce privește cerințele necesare procesului de reformă, prin diseminarea pe scară largă a informațiilor privind reforma și încurajarea participării cetățenilor. Doar atunci când majoritatea absolută a populației, de la elita politică până la cetățenii simpli vor înțelege necesitatea reformelor, doar atunci putem avea certitudinea că rezistența la schimbare va fi una minimă.

– Implicarea autorităților puterii locale în pregătirea și realizarea reformei. Un rol important în pregătirea și implementarea reformei revine, în opinia noastră, autorităților puterii locale. Gradul de reprezentativitate este mare datorită faptului că acestea cunosc cel mai bine doleanțele populației locale și problemele la nivel local, anume din aceste considerente poziția autorităților puterii locale de ambele niveluri trebuie luată în considerare în procesul de elaborare a strategiei de reformă.

- *Evitarea schimbărilor voluntariste.* În condițiile R. Moldova nu este recomandat de a întreprinde schimbări radicale în perioade scurte de timp, limitele de acțiune fiind determinate de condițiile politice, economice, sociale, legale, culturale, psihologice și de mentalitate.

Din perspectiva evitării schimbărilor voluntariste ar trebui de luat în considerare principiul: dacă ceva merge bine și se poate continua fără a schimba, atunci nu trebuie de schimbat. Reforma de dragul reformei implică costuri materiale, financiare și sociale considerabile, care, în condițiile R. Moldova, reprezintă un lux nepermis. Ar fi bine, unde este posibil, să fie menținute, în limita posibilităților, hotarele și sistemul de comunicații existent,

⁸² Nemec J. New Territorial and Administrative Structure of the Slovak Republic. In: Developing organizations and changing attitudes: public administration in Central and Eastern Europe: proceedings from the Fourth Annual Conference held in Tirana, March 28-30, 1996 / Ed. by J. Jubes. Bratislava: NISPAcee, 1997, p. 157-158.

fiind important ca „decupajul” teritorial să corespundă cât de mult posibil cu modelul existent în conștiința publică până la reformă. Crearea hotarelor administrative artificiale, chiar dacă se dovedesc a fi logice din punct de vedere tehnic, dar fără a lua în considerare tradițiile și particularitățile în materie de tradiții istorice și culturale, vor fi respinse de către populație sau vor afecta negativ stabilitatea socială. În același timp, dacă reforma va fi orientată doar spre redimensionarea teritorială cosmetică a sistemului actual al puterii publice locale, aceasta nu poate contribui la o schimbare de fond. Multe opinii și viziuni pornesc de la realitățile existente și insistă preponderent asupra perfecționării modelului. În această situație, perfecționarea nu ar însemna altceva decât menținerea sistemului neperformant. Reforma nu ar trebui să se centreze numai pe aspectele de suprafață sau de formă, ci, în mod special, pe conținutul funcționării puterii publice atât la nivel statal, cât și la nivel subnațional. Nu în ultimul rând, orice reforme pot fi eficiente doar atunci când sunt realizate prin mijloace democratice și în interesul beneficiarului ei direct – colectivitățile teritoriale subnaționale de ambele niveluri.

Pentru implementarea reformelor este relevantă problema frecvenței schimbărilor, în sensul de menținere a echilibrului între necesitatea de a adapta administrația la noile condiții de activitate și fenomenele negative care însotesc, de regulă, orice inovație.⁸³

- *Monitorizarea și evaluarea progresului reformei.* Monitorizarea și evaluarea progresului acțiunilor întreprinse trebuie să constituie un element esențial al realizării reformei. Amplitudinea schimbărilor, impune crearea unui grup profesional și autonom de „auditori” ai reformei, cu sarcina să monitorizeze sistematic progresele înregistrate și să recomande ajustări necesare la strategie, planuri de acțiuni și proceduri.⁸⁴

Respectarea condițiilor enumerate este în măsură să asigure realizarea promptă și cu rezultate fezabile acțiunile preconizate în procesul demarării și desfășurării reformei organizării teritoriale a puterii locale din R. Moldova.

Nu mai puțin important pentru implementarea reformei este identificarea potențialelor obstacole și anticiparea consecințelor negative. Având în vedere situația concretă din R. Moldova, realizarea cu succes a reformei ar putea fi pericolată de următorii factori, atât obiectivi cât și subiectivi:

- Complexitatea schimbărilor preconizate, amploarea lor, ar putea influența negativ procesul de implementare a reformei. Imposibilitatea instituțională a

⁸³ Apostol D. Op. cit., p. 44.

⁸⁴ Munteanu Ig. Op. cit., p. 54.

echipiei de implementare a reformei de a monitoriza permanent și de a controla eficient modalitățile și respectarea strictă a etapelor și a planului calendaristic de desfășurare ar putea frâna ritmurile de realizare a reformei.

- Contextul politic, economic și social nefavorabil existent în parte sau care ar putea să apară pe parcursul realizării, reprezintă un impediment în procesul de reformă. Politica dintr-o anumită țară, a menționat P. Negulescu, este influențată uneori de mentalitatea specială a unei clase sociale, alteori este determinată de spiritul, de caracterul poporului, sau de spiritul timpului adică spiritul unei epoci.⁸⁵ Apariția unor probleme stringente, de o importanță vitală deosebită sau de forță majoră ar putea sustrage atenția, dar și resursele de la realizarea reformei.

- Nu mai puțin importantă este existența sau lipsa voinței politice pentru realizarea reformei. Partidele de stânga nu vor vota o reformă care va anula rezultatele contrareformei din 2003, acestea vor insista acerb și impropriu referitor la factori neimportanți, cum ar fi denumirea colectivităților teritoriale intermediare, pentru a evita schimbările esențiale. Neacceptarea reformei, în special, a reducerii numărului colectivităților locale de nivelul doi, de către fracțiunile parlamentare de stânga, ar putea face imposibilă amendarea Constituției.⁸⁶ Partidele politice aflate la guvernare, la rândul lor, au temeri că ar putea pierde pârghiile de influență la nivel local, atât prin mecanismele financiare, cât și prin persoanele promovate în funcții pe criterii politice. În acest sens vom reaminti că un factor motivant pentru mobilizarea forțelor la nivel local de către PCRM în cadrul alegerilor parlamentare din anul 2001 a fost promisiunea de a realiza o contrareformă și de a le oferi posturi celor care le-au pierdut în rezultatul reformei din 1998. Nu este întâmplător că actuala guvernare a început procesul de reformare a sistemului administrativ cu administrația centrală și ezită în realizarea reformei puterii locale, inclusiv a organizării ei teritoriale.

- Reforma reprezintă prin natura sa o problemă de interes național, aceasta nu poate să se transforme în nici o împrejurare în capital politic și, cu atât mai mult, în capital electoral pentru formațiunile politice. Este necesar să se realizeze un deplin consens social (nu numai politic) privind reforma, care să-și găsească apoi expresia juridică într-o lege și apoi în măsuri de aplicare a

⁸⁵ Negulescu P. Curs de politică administrativă. Fascicola 1-a. București, 1938, p. 69.

⁸⁶ Cușnir V., Stratian A. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: De la constrângerii la prerogative. <http://agora.md/analize/103/reforma-administrativ-teritoriala-in-republica-moldova-de-la-constrangeri-la-prerogative> (accesat la 17.10.2017).

4. Opțiuni privind reformarea sistemului organizării teritoriale a puterii locale

acesteia, la care să fie angrenați toți factorii și mai ales comunitățile locale, beneficiarii acestor transformări.⁸⁷

- Prestația actorilor implicați, politicienii și funcționarii publici de diferite niveluri care dețin roluri și funcții în administrarea treburilor publice pot să tergiverseze desfășurarea procesului de reformă.

- Un factor care trebuie să fie luat în calcul ține de incapacitatea (sau ezitarea) funcționarilor din cadrul autorităților publice raionale de a schimba radical sistemul existent, incapacitatea (sau ezitarea) autorităților puterii locale de a accepta și de a contribui la implementarea reformei. Lipsa sau insuficiența cadrelor calificate, capabile să accepte schimbările produse ar putea influența, de asemenea, rezultatele reformei.

- Un mare obstacol care poate să se afle în calea implementării reformei pot fi presupusele consecințe politice ale micșorării numărului de persoane cu funcții elective în cadrul autorităților publice intermediare și locale. Actualele consilii locale oferă poziții politice și roluri de conducere pentru aproximativ 12 mii de reprezentanți, aleși în marea lor majoritate în bază apartenenței partinice. O consolidare rațională a colectivităților locale va reduce substanțial funcțiile elective, având drept consecință micșorarea substanțială a numărului de funcții politice și posturi de influență oferite elitelor politice locale.⁸⁸ În acest sens, nu este de neglijat rezistența la schimbare a funcționarilor publici raionali și locali care vor fi supuși riscului de a-și pierde locurile de muncă.

- Un impediment în calea reformei poate fi sentimentul de neîncredere și respingere în faza inițială a implementării sistemului nou și nemulțumirea populației față de schimbările produse sau preconizate. L. Balcerowicz, analizând perioada tranziției postcomuniste poloneze, afirma: „chiar și cele mai de succes reforme produc, în mod inevitabil, nemulțumire. Cu toate acestea, reformele lente sau lipsa lor totală, în mod obligatoriu produc chiar o mai mare insatisfacție”.⁸⁹ În scopul evitării nemulțumirilor față de reformele demarate, este foarte important de a convinge populația de necesitatea acestor reforme, fiind esențial ca în rezultat să crească nivelul participării cetățenilor în viața publică. În caz contrar, ar putea se va repeta situația din anul 2001: deficitul de comunicare la realizarea reformei din 1998 a determinat insuccesul ei și a deschis un câmp larg de manipulare pentru PCRM, favorizând accederea lui spectaculoasă la putere.

⁸⁷ Preda M. Op. cit., p. 44-45.

⁸⁸ Ionescu A., Drezgic S., Rusu Iu. Opțiunile pentru reorganizarea structurii administrative-teritoriale în Republica Moldova. Chișinău: PNUD, 2015, p. 62-63.

⁸⁹ Balcerowicz L. Post-Communist Transition: Some Lessons. London: The Institute of Economic Affairs, 2002, p. 53-54.

- Gradul scăzut de implicare a populației în desfășurarea reformei poate împiedica realizarea schimbărilor în limitele de timp stabilite și în volumul planificat. Spre exemplu: sărăcia impune ca populația să se axeze pe soluționarea problemelor curente privind supraviețuirea și nicidecum pe schimbările care le-ar îmbunătăți viața, dar într-o perioadă de timp mai îndelungată. Nivelul redus de participare a cetățenilor poate fi determinat și de procesele emigraționiste, în rezultatul cărora populația activă a părăsit locul de trai permanent.

- O dificultate majoră în realizarea reformei ar putea fi „patriotismul local”, care se manifestă prin înrădăcinarea în conștiința oamenilor a ideii că păstrarea identității și prosperarea localității lor de baștină poate fi asigurată doar în cazul în care funcționează sau va fi instituită o primărie.

- Un impediment esențial în înfăptuirea reformei ar putea constitui supraestimarea eforturilor legislative în realizarea reformelor. Experiența demonstrează, menționa V. Popa, că guvernările înțeleg sensul reformei în sistemul administrării publice numai prin adoptarea unor noi acte normative, prin înlocuirea acelor „învechite”, în opinia lor, sau prin amendarea acestora în funcție de gusturile juridice ale consultanților de care dispun.⁹⁰

- Deoarece realizarea unei reforme necesită cheltuieli considerabile, insuficiența mijloacelor financiare pentru susținerea procesului de reformă ar putea fi o mare problemă. În cazul R. Moldova finanțarea unei astfel de reforme depinde de partenerii de dezvoltare, care pot condiționa acordarea împrumuturilor de respectarea unor cerințe sau stabili termene pentru implementarea ei.

Procesul de reformare a sistemului organizării teritoriale a puterii publice locale este unul cu caracter continuu, deoarece evoluțiile care au loc în societate se produc cu o intensitate sporită și autoritățile publice, pentru a face față cerințelor, trebuie permanent să se adapteze noilor condiții, realități și necesități sociale. În discursul său ținut în ședința Adunării Deputaților din 9 iunie 1917, N. Iorga subliniază că reformele de anvergură „sunt cheștiuni care rămân întotdeauna deschise în mijlocul unui popor la care fiecare generație contribuie, măcar prin măsurile care deschid drum liber dezvoltării prin sine a lucrurilor”.⁹¹ În aceeași ordine de idei T.M. Horvath afirmă că „reforma administrației publice locale este o parte esențială a transformării sistemelor

⁹⁰ Popa V. Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative. Chișinău: TISH, 2003, p. 5.

⁹¹ Iorga N. Discursul ținut la discuția reformelor, în ședința Adunării Deputaților de la 9 iunie. Iași: Tipografia „Progresul”, 1917, p. 18.

politice, un element important al schimbării politice, o condiție și un contribuitor la dezvoltarea economică".⁹² Astfel abordată, reforma trebuie să fie o parte componentă a unui întreg mecanism reformator, necesar pentru schimbarea fundamentală a sistemului existent. Totodată, reforma nu trebuie tratată ca o alternativă a reformei fiscale, nici a celei judiciare sau a oricărei alte.

În ultimă instanță, deciziile privind constituirea modelului optim al organizării teritoriale a puterii locale le adoptă decidenții politici, „în mâinile cărora se află concentrată influența politică și puterea decizională”.⁹³ Dificultatea acestui exercițiu în cazul R. Moldova se rezumă la următoarele: conștientizează clasa politică actualitatea și indispensabilitatea implementării unui model adecvat al organizării teritoriale a puterii locale. Pentru a ne forma o imagine veridică la acest subiect, este util de a analiza conținutul dezbatelor politice. Analizând mesajele și acțiunile partidelor politice am constatat că problemele organizării teritoriale a puterii locale, precum și a consolidării democrației locale se regăsesc mai puțin în lista obiectivelor prioritare ale formațiunilor politice. De fapt, problemele ce vizează consolidarea democrației locale sunt incluse în agenda partidelor aflate la guvernare sub presiunea organismelor internaționale și a partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova, pe când formațiunile de opozitie, parlamentară și extraparlamentară, fac uz de acest subiect relevant urmărind să acumuleze capital electoral.

Încehem prin a sublinia că organizarea structurală a puterii publice în raport cu teritoriul este determinată de necesitățile obiective ale politicii interne și externe, reprezentând organizarea părților sale componente, întrunind forme spațiale diferite. Se impune precizarea că sunt delimitate în circumscripții teritoriale nu numai autoritățile administrației publice, dar și alte instituții publice cum ar fi, de exemplu, instanțele judecătorești, existând în R. Moldova circumscripții ale judecătoriilor și ale curților de apel.

Din perspectiva științelor politice și administrative reforma organizării teritoriale a puterii publice locale nu se rezumă numai la „perfecționarea organizării administrativ-teritoriale”. Drept punct inițial de dezbatere servește supozitia că în stat sunt prezente mai multe tipuri de colectivități teritoriale, în sens de colectivitate statală (națională) și colectivități locale (subnaționale), existând interes statal (național) și interes local. Autoritățile publice reprezentative ale colectivităților locale activează în regim de putere publică,

⁹² Horvath T.M. Directions and Differences of Local Changes. In: Decentralization: Experiments and Reforms. Budapest: OSI/LGI, 2000, p. 19-60, p. 22-23.

⁹³ Varzari P. Puterea elitistă și modernizarea politică a Republicii Moldova: repere conceptuale și de conținut. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, nr. 1, 2015, p. 47-48.

pentru buna gestionare a treburilor publice fiind important de a delimita competențele pe fiecare nivel de exercitare a puterii publice.

În concluzie afirmăm că eficiența activității autoritaților puterii locale este determinată de volumul de responsabilități atribuite și de asigurarea cu resurse corespunzătoare pentru exercitarea lor cu randament maxim. Consolidarea colectivităților teritoriale locale și intermediare este absolut necesară din acest raționament, pentru a satisface cât mai deplin interesele locuitorilor autoritațile publice locale trebuie să dispună de un anumit volum de responsabilități și de resurse financiare, materiale, organizaționale și umane suficiente pentru realizarea lor. Consolidarea colectivităților teritoriale locale va avea ca efect crearea unor entități care ar dispune de potențial mai mare pentru îndeplinirea competențelor atribuite și satisfacerea maximal posibil necesitățile populației.

Consolidarea puterii publice locale nu este o premisă pentru descompunerea țării, afirmațiile de acest tip sunt lipsite de temei deoarece în mâinile puterii statale rămân suficiente pârghii politice și juridice pentru a garanta integritatea teritorială.

În condițiile actuale, colectivitățile locale de dimensiuni mici nu pot să-și asigure mijloacele necesare pentru acoperirea cheltuielilor vitale, locuitorii fiind sortiți să suporte eforturi financiare mai mari decât cei din colectivitățile locale mari. Gradul de interacțiune a populației cu autoritațile publice locale este minim, irațional se dovedește a fi de a întreține din banii publici funcționari cu posibilități de intervenție limitate în soluționarea problemelor locale ale colectivităților locale mici ca dimensiune. Soluții eficiente de diminuare a fragmentării teritoriale a R. Moldova pot fi atât cooperarea intercomunală, cât și amplificarea cooperării transfrontaliere.

4.3. Concluzii la capitolul 4

1. Sistemul actual al organizării teritoriale a puterii locale se află într-o contradicție evidentă cu obiectivele de dezvoltare ale R. Moldova.

2. Reforma organizării teritoriale a puterii locale, în condițiile în care sistemul existent nu mai corespunde necesităților sociale, este iminentă, dar trebuie înfăptuită în limitele Constituției, fără delimitarea țării în structuri autonome cu conținut etnic.

3. Într-o societate divizată și politicizată, cu influențe etno-politice și geopolitice, procesul de consolidare a colectivităților teritoriale locale trebuie realizat etapizat și cu crearea, în prealabil, a unui substrat motivațional.

4. Opțiuni privind reformarea sistemului organizării teritoriale a puterii locale

4. Opțiunea pentru un anumit model de organizare teritorială a puterii publice locale trebuie să fie rezultatul unor ample dezbateri publice. Experiența internațională denotă că în toate țările în care a avut loc procesul de reformare a organizării teritoriale a puterii publice, reforma a fost rezultatul unei munci asidue pentru identificarea unor compromisuri și a unui dialog constructiv între autoritățile publice statale, colectivitățile locale și societatea civilă.

5. Reforma sistemului organizării teritoriale a puterii locale din R. Moldova trebuie să corespundă plenar bunelor practici în domeniul valorificarea experienței străine, mai ales a celei europene, privind reformarea organizării teritoriale a puterii locale este o chestiune principală. Analiza experienței europene indică, în același timp, că este indispensabil de a lua în calcul realitățile specifice naționale, particularitățile colectivităților locale autohtone și procesele transformatoare care se produc în stat. Copierea mecanică a realizărilor din alte state, atât în teorie, cât și în activitatea practică, de multe ori nu se finalizează cu rezultatele preconizate.

6. Studierea practicilor administrative contemporane demonstrează că tendința generală este de a mări dimensiunile teritoriale ale colectivităților locale, asigurându-le o forță sporită în vederea realizării eficiente a principiilor autonomiei locale. Colectivitățile teritoriale locale trebuie să fie viabile, cu un puternic potențial uman și material, care să le asigure funcționalitatea și dezvoltarea ulterioară.

7. Prin scopurile și obiectivele sale, reformarea organizării teritoriale a puterii locale trebuie să asigure condiții egale de dezvoltare tuturor cetățenilor, indiferent de statusul social, apartenența etnică sau alte criterii.

8. Procesul organizării teritoriale a puterii publice locale este determinat nu numai de factori obiectivi, dar și de cei subiectivi. În acest sens, reformarea sistemului existent nu constă numai în schimbarea cadrului normativ, ci mai ales în schimbarea mentalității și a metodelor de soluționare a problemelor colectivităților locale.

9. Modelarea organizării teritoriale a puterii locale practic este de neconceput fără a lua în considerare experiența istorică a evoluției organizării teritoriale a puterii. Particularitatea esențială a organizării teritoriale a puterii publice din R. Moldova este că s-a format sub influența sistemului imperial rus/sovietic, din componența căruia a făcut parte.

10. Atât studiile teoretice, cât și activitatea practică au confirmat faptul că nu a fost elaborat un model de organizare a puterii locale universal acceptat, fiecare stat fundamentând propriile viziuni și mecanisme privind echilibrarea eficienței economice a furnizării serviciilor publice către beneficiari și asigurare

a legitimității democratice a puterii locale. Modelul adecvat depinde atât de contextul național, cât și de cel local, modele care funcționează bine într-un stat pot sau nu să fie funcționale în altul.

În condițiile autonomiei locale, colectivitățile locale de dimensiuni mici, cu resurse materiale reduse, nu pot să-și asigure mijloacele financiare necesare pentru acoperirea necesităților locale și nici să asigure dezvoltarea economico-socială a colectivităților locale.

11. Pentru redimensionarea teritorială a puterii locale este esențial să fie luate în considerare cunoștințele evaluative cu privire la efectele consolidării colectivităților locale pentru a evita luarea deciziilor voluntariste. O alternativă eficientă a proceselor de consolidare a colectivităților locale este cooperarea intercomunală și transfrontalieră.

12. Organizarea teritorială a puterii publice locale trebuie realizată în perspectiva dezvoltării de ansamblu a societății, precum și a responsabilităților care vor reveni sistemului în viitor.

13. Reformarea organizării teritoriale a puterii locale se dovedește a fi o condiție importantă pentru dezvoltarea democratică a R. Moldova, însă asupra conținutului și modului în care ar trebui să fie realizată, nu atestăm unitate de abordări la nivelurile decizionale. Discuțiile în jurul subiectului privind importanța în organizarea teritorială a puterii locale a dimensiunii democratice versus dimensiunea economică, sunt departe de a se finaliza și nici răspunsul nu este clar. Decizia privind prevalarea unei sau altei dimensiuni depinde de voința politicienilor. Însă elita politică din R. Moldova nu a înțeles pe deplin care ar trebui să fie structura teritorială și mecanismul de realizare a puterii publice locale în noile condiții. Problema constă în faptul că logica oamenilor politici diferă de cea a experților sau a cercetătorilor științifici, deoarece principalul lor obiectiv este de a se menține la putere fie la nivel național, fie la cel local. Reforma este deseori considerată ca fiind una din componentele utilizării resursei administrative, iar (re)delimitarea teritorială este în măsură să genereze transformări substanțiale în rândurile elitelor politice locale.

Concluzii finale și recomandări

Rezultatele cercetării oferă posibilitatea de a justifica o serie de concluzii teoretice și practice privind reformarea sistemului actual de organizare teritorială a puterii locale:

1. În spațiul de cercetare autohton, organizarea teritorială a puterii locale nu a constituit obiectul unor investigații științifice pertinente. În elaborările științifice, care, în cea mai mare parte, au supus analizei diferite aspecte ale reformei administrativ-teritoriale a predominat abordarea etatistă a fenomenului.

2. Limitele abordării etatiste au favorizat perpetuarea organizării teritoriale a puterii locale caracteristică sistemelor centralizate de exercitare a puterii publice.

3. Încercările de reformare a sistemului organizării teritoriale a puterii locale, fiind lipsite de viziune, nu au avut ca finalitate instituirea unui sistem optim și eficient, tendințele centralizatoare au favorizat procesele de stagnare la nivel local.

4. Relațiile existente între nivelurile de exercitare a puterii publice și funcționalitatea sa sunt determinate de mecanismul ineficient de distribuire a responsabilităților între nivelurile puterii publice.

5. Parcursul european al R. Moldova este irealizabil fără modernizarea organizării teritoriale a puterii locale, deoarece puterea publică locală, prin rolul pe care îl îndeplinește și mijloacele de acțiune disponibile poate impune societății direcțiile, ritmul și anumite standarde de dezvoltare.

6. Modelele de organizare teritorială a puterii locale sunt impuse de condiții concrete istorice, politice, economice și sociale. În condițiile actuale din R. Moldova soluțiile fezabile pentru diminuarea repercușiunilor fragmentării teritoriale și edificarea unui model judicios de organizare teritorială a puterii locale rezidă în: a) consolidarea temperată a colectivităților locale de ambele niveluri, b) cooperarea intercomunală și c) cooperarea transfrontalieră.

7. Reforma organizării teritoriale a puterii locale urmează să fie pusă în aplicare atunci când vor fi elaborate fundamentele sale conceptuale, bazate pe o anumită viziune, priorități strategice, valori democratice și standarde europene ale administrației eficiente.

Constituirea și consolidarea în R. Moldova a unui sistem eficient și competitiv de organizare teritorială a puterii locale presupune o reevaluare conceptuală privind puterea publică și valențele ei în statul democratic. În această ordine de idei, propunem următoarele recomandări:

A. Pentru autoritățile publice centrale:

a) privind definirea conceptuală a noțiunilor și sintagmelor:

1. Renunțarea la sintagma „organizarea administrativ-teritorială” în favoarea sintagmei „organizarea teritorială a puterii publice”. Sintagma „organizarea administrativ-teritorială” a fost preluată din sistemul administrativ sovietic și reflectă situația în care puterea executivă exercitată prin organele administrative era predominantă, iar „divizarea” teritoriului în „unități administrativ-teritoriale” servea, prioritari, pentru amplasarea organelor administrative, de unde și denumirea. În condițiile recunoașterii dreptului colectivităților teritoriale publice la autoadministrare, când autorități reprezentative și executive activează la nivelul subnațional de realizare a puterii publice, respectiva sintagmă trebuie înlocuită cu „organizarea teritorială a puterii publice”, care corespunde noilor realități sociale și reprezintă un sistem de relații între diferențele niveluri ale puterii publice.

2. Introducerea în textul Constituției Republicii Moldova a sintagmei „colectivitate locală”: art. 110 practic nu face distincție clară între localități și colectivități locale („unități administrativ-teritoriale”), producând confuzii în sistemul organizării teritoriale a puterii publice. Recomandăm să fie inclus în textul constituțional sintagma „colectivitate locală” (de ambele niveluri): județele (colectivități locale de nivelul II, în locul actualelor raioane) și comunele (colectivități locale de nivelul I), care pot fi rurale și urbane (orașe și municipii). Din aceste considerente propunem ca art. 110 al Constituției Republicii Moldova să fie redenumit și formulat după cum urmează:

„Organizarea teritorială a puterii publice subnaționale în Republica Moldova

(1) Sistemul organizării teritoriale a puterii publice subnaționale în Republica Moldova este alcătuit din județe, comune (rurale și urbane) și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. Comunele urbane pot fi orașe și municipii”.

3. Amendarea textului constituțional și a cadrului legal, în sensul recunoașterii explicite a populației colectivităților locale în calitate de subiecți ai autonomiei locale.

b) privind delimitarea atribuțiilor între nivelurile de exercitare a puterii publice:

4. Asocierea reformei organizării teritoriale a puterii publice cu procesul de descentralizare. Transferul de atribuții trebuie efectuat în conformitate cu posibilitățile materiale, financiare și umane ale fiecărui nivel al puterii publice.

5. Delimitarea clară a atribuțiilor între puterea statală și nivelurile puterii subnaționale. La nivel intermediar și local, autoritățile publice statale trebuie să exerceze doar funcții de semnificație națională sau funcții care nu le pot efectua autoritățile publice subnaționale. Responsabilitățile de nivel intermediar și nivel local, în conformitate cu principiul subsidiarității, sunt plasate în sfera de competență a nivelului corespunzător al puterii publice.

c) privind reformarea sistemului actual al organizării teritoriale a puterii publice locale:

6. Încadrarea reformei organizării teritoriale a puterii locale într-un context național general de reforme politico-juridice și social-economice în scopul maximizării finalităților.

7. Asocierea reformei organizării teritoriale a puterii locale cu reformarea mecanismului electoral local, în scopul de a scoate de sub influența forțelor politice constituirea autorităților publice subnaționale. Pentru asigurarea unui grad înalt de legitimitate și reprezentativitate pentru autoritățile publice subnaționale de ambele niveluri, propunem introducerea următorului model al mecanismului electoral local: în comunele urbane și cele rurale alegerile ar trebui realizate în circumscripții uninominale, iar la nivel intermediar – în baza sistemului mixt. Astfel, 50% din consilieri vor fi aleși în cadrul circumscripțiilor uninominale, iar 50% – potrivit sistemului proporțional.

8. Obiectivul final al reformei organizării teritoriale a puterii locale în R. Moldova trebuie să fie formarea unor colectivități locale și intermediare viabile, cu suficiente prerogative și resurse, care pot să asigure stabilitatea și uniformitatea standardelor de calitate a vieții populației. În acest scop se impune asigurarea corespunderii optime a sarcinilor și capacitaților colectivităților locale de ambele niveluri, în conformitate cu necesitățile lor și a unui echilibru al repartizării responsabilităților între nivelurile de exercitare a puterii publice.

d) privind modelul optim al organizării teritoriale a puterii locale:

9. Asigurarea echilibrului optim între interesele statului și ale populației locale în stabilirea dimensiunilor colectivităților subnaționale. Pentru realizarea acestui scop este necesar de a lua în calcul o serie de factori, cum ar fi: activitatea economică, densitatea populației, activitatea autorităților puterii locale, dezvoltarea industriei, a infrastructurii, comerțului, finanțelor, științei, care, la rândul lor, vor determina raportul dintre locul de muncă și reședință.

10. Crearea cadrului legal favorabil stimulării cooperării intercomunale în scopul dezvoltării unor servicii și utilități publice. Necesitatea implementării și amplificării mecanismelor de punere în aplicare a cooperării intercomunale în sistemul de autoadministrare locală este determinată de fragmentarea colectivităților locale, dezechilibrul semnificativ între colectivitățile locale urbane și colectivitățile rurale, capacitatea lor administrativă slabă, în special a celor rurale, care reprezintă cea mai mare parte.

11. Elaborarea cadrului legal favorabil stimulării cooperării transfrontaliere a colectivităților locale.

12. Pentru depășirea fragmentării teritoriale a Republicii Moldova, propunem următorul algoritm:

- menținerea organizării puterii publice locale pe două niveluri;
- reducerea semnificativă a numărului colectivităților locale de nivelul II;
- consolidarea temperată a colectivităților locale de nivelul I pe calea fuzionării voluntare;
- crearea condițiilor pentru amplificarea și extinderea cooperării intercomunale;
- crearea condițiilor pentru aprofundarea cooperării transfrontaliere;
- redefinirea construcției regionale prin crearea a trei regiuni de dezvoltare viabile (Nord, Centru, Sud), comparabile, după numărul populației și a resurselor disponibile, în concordanță cu rigorile NUTS.

B. Pentru autoritățile publice locale:

1. Consolidarea voluntară a colectivităților locale în scopul consolidării bazei materiale și a resurselor disponibile pentru a realizarea cu succes a competenței atribuite.

2. Diversificarea mijloacelor de implicare a populației locale în procesul decizional cu scopul legitimării deciziilor adoptate.

3. Valorificarea oportunităților oferite de cooperarea transfrontalieră, participarea în proiecte finanțate de Uniunea Europeană și de alți parteneri de dezvoltare ai Republicii Moldova.

4. Amplificarea cooperării intercomunale în scopul diversificării gamei serviciilor publice oferite populației, urmărindu-se calitatea și diversificarea lor.

5. Gestionarea eficientă a patrimoniului public disponibil, identificarea și luarea în gestiune a patrimoniului aflat în perimetru teritorial al colectivităților locale.

Finalitatea reformei organizării teritoriale a puterii locale trebuie să contribuie substanțial la soluționarea următoarelor probleme:

a) să pună în aplicare un mecanism uniform pentru realizarea autonomiei locale, ținându-se cont de tradițiile locale, istorice și de alte particularități semnificative ale colectivităților locale din Republica Moldova;

b) să stabilească dimensiunile teritoriale ale colectivităților locale de ambele niveluri, evitând fragmentarea lor teritorială;

c) să asigure funcționarea eficientă a autorităților puterii locale;

d) să favorizeze implicarea populației locale în viața publică și în administrarea afacerilor publice la nivel local;

e) să reducă efectiv, per ansamblu, aparatul administrativ al autorităților locale;

f) să delimitizeze clar sferele de responsabilitate a autorităților la fiecare nivel de realizare a puterii publice;

g) să asigure realizarea cooperării intercomunale în vederea soluționării problemelor comune ale colectivităților teritoriale subnaționale;

h) să asigure dreptul de a alege și de a fi ales al cetățenilor în autoritățile deliberative ale puterii locale, dreptul de a controla activitatea autorităților puterii locale de ambele niveluri;

i) să implementeze un mecanism eficient de evaluare a activității autorităților puterii locale de ambele niveluri.

Prin cercetarea efectuată nu pretindem de a fi pus punctul final într-o dispută științifică. Prin datele și argumentele prezentate am configurat reperele conceptuale ale unui sistem de organizare teritorială a puterii publice locale, construit pe fundamentalul teoretic al pluralității colectivităților teritoriale locale și democrației locale.

Anexe

Anexa 1

Niveluri de exercitare a puterii publice în statele europene

Niveluri	State unitare	State federale
Trei niveluri: consiliul local; departament /provincie/ județ / district; regiune sau entitate federală	Franța, Polonia	Belgia, Germania, Italia, Spania
Două niveluri: 1) consiliul local; provincie / departament / județ / district 2) consiliul local, regiune sau entitate federală	Croația, Grecia, Ungaria, Irlanda, Letonia, Olanda, Norvegia, Polonia (orașele cu statut de district), România Albania, Repubica Cehă, Danemarca (din 01.01.2007), Franța (Paris), Serbia (Voivodina), Repubica Slovacă, Suedia, Regatul Unit (Anglia, Țara Galilor)	1) nici unul 2) Austria, Belgia (capitala-Bruxelles), Bosnia și Herțegovina, Federația Germană (Kreisfreie Städte), Portugalia (regiunile insulare), Spania (anumite comunități autonome cu o singură provincie), Elveția, Regatul Unit (Scoția)
Un nivel: consiliul local și consorțiuil consiliilor locale	1) Bulgaria, Cipru, Estonia, Finlanda, Islanda, Lituania, Luxemburg, FRY Macedonia, Malta, Muntenegru, Portugalia (continentală), Repubica Srpska, Serbia, Slovenia, Regatul Unit (Anglia: consiliile unitare și districtele metropolitane) 2) anumite capitale: București, Budapesta, Praga, Zagreb	Germania (Berlin, Bremen, Hamburg); Austria (Viena)

Sursă: Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments, 2008. Barcelona, 2009, p.135.

Anexa 2

Sursele numelor colectivităților locale din Republica Moldova:

- a) Relief, condiții naturale (Bălți, Bulhac, Văleni, Vâlcele, Poiana, Câmpul Drept, Izvoare);
- b) Fortificații militare și locuri întărite (Palanca, Parcani, Tabăra);
- c) Locul unor așezări izolate, construcții, locuințe, adăposturi în câmp (Bordeie, Vărăria, Chilioara, Coșara, Crama, Odaia, Prisaca, Ratuș, Sătuc);
- d) Antroponime (Cele mai vechi provin de la numele conducătorilor de obști, iar ulterior, de la numele primilor locuitori sau proprietari: Ostăpceni, Procopinți, Bubueci, Bălăsinești, Vărzărești);
- e) Personalități istorice (Decebal, Alexandru cel Bun, Ion Vodă, Alexandru Ioan Cuza);
- f) Starea socială, fiscală administrativă sau juridică a membrilor societății (Mazâleasca, Răzeșia, Țărăncuța);
- g) Funcții din ierarhia administrativă a statului medieval (Visterniceni, Vorniceni, Păhăreniceni);
- h) Servicii și obligațiuni militare ale locuitorilor (Volontirovca, Vânători, Lipcani, Semeni);
- i) Meserii sau meșteșuguri ale locuitorilor (Cărbunari, Obădari, Rotari, Sobari, Vânători);
- j) Faună (Albina, Bobocica, Cucoara, Gîsca, Drochia, Căprești, Bursuc, Cioara, Iepureni);
- k) Floră (Salcia, Frasin, Florești, Floreni, Mereni, Trestieni, Plop, Secăreni, Ulmu, Nucăreni);
- l) Nume topice de proveniență sovietică (Iliciovca, Pervomaisc, Maiscoe, Okteabriskoe);
- m) Toponime de origine slavă (Lipnic, Lozova, Naslavcea, Peresecina, Sadova, Horodiște);
- n) Toponime de origine turcă (Bender, Căinari, Tașlâc, Ciobalaccia);
- o) Toponime de origine tătară (Abaclia, Agichioi, Acui, Baurci, Borogani, Gaidar, Hagimus);
- p) Toponime de origine găgăuză (Avdarma, Baurci, Dezghinge, Joltai, Etulia, Congaz).

Surse: Eremia A. Tainele numelor geografice. Chișinău: Știința, 1986; Eremia A. Nomenclatorul localităților din Republica Moldova. Chișinău: CIVITAS, 2001; Cibotaru V. Aspecte istorico-geografice ale toponimiei din Basarabia (sec. XIX-XX). În: Analele științifice ale Universității de Stat din Moldova. Seria „Științe socioumanistice”. Volumul III. Chișinău, 2003, p. 181-183; Dron I. Transnistria: antroponime de origine românească (teritoriul Republicii Moldova). În: Destin românesc, nr.1, 2002, p. 130-144.

Anexa 3

Repere ale evoluției organizării administrativ-teritoriale ale RSS Moldovenești în componența URSS:

- După ocuparea Basarabiei la 28 iunie 1940, autoritățile sovietice au întreprins măsuri energice privind instaurarea noului regim. În luna noiembrie 1940 prezidiul Sovietului Suprem al RSS Moldovenești a stabilit noua delimitare teritorial-administrativă: 6 județe, 58 raioane, 14 orașe, inclusiv 4 de subordonare republicană, 11 orașele și peste 1100 sate.

- La data de 1 ianuarie 1941 erau 6 județe (Bălți, Bender, Cahul, Chișinău, Orhei, Soroca), 58 de raioane, 1.132 soviete sătești, 4 orașe de subordine republicană, 10 orașe de subordine raională și 8 „așezări de tip orășenesc”.

- La începutul anului 1947 erau aceleași 6 județe, dar deja 54 de raioane, 1143 soviete sătești, 3 orașe de subordine republicană, 8 „așezări de tip orășenesc”.

- În ianuarie 1952 raioanele existente au fost grupate în patru districte (Bălți, Chișinău, Tiraspol și Cahul), care au existat o perioadă foarte scurtă – până la 15 iunie 1953.

- Către 1 ianuarie 1955 erau 60 de raioane, 700 soviete sătești, 7 orașe de subordine republicană, 8 orașe de subordine raională.

- La începutul anului 1956 în RSSM erau 60 de raioane și 700 soviete sătești, 15 orașe dintre care 4 de importanță republicană și 18 așezări de tip orășenesc.

- Trei ani mai târziu, la începutul anului 1959 erau 40 de raioane și 678 soviete sătești, 17 orașe dintre care 4 de importanță republicană și 21 așezări de tip orășenesc.

- La începutul anului 1960 erau 35 de raioane și 678 soviete sătești, 17 orașe dintre care 4 de importanță republicană și 21 așezări de tip orășenesc.

- La data de 1 martie 1961 erau 35 de raioane, 607 soviete sătești, 13 orașe de subordine raională și 16 „așezări de tip orășenesc”, iar la începutul anului 1962 erau deja 17 orașe dintre care 4 de importanță republicană și 21 așezări de tip orășenesc.

- Numărul raioanelor la 01 aprilie 1964 se micșorase până la 18, care aveau în componența lor 608 soviete sătești, 18 orașe, dintre care 8 de importanță republicană și 22 așezări de tip orășenesc.

- La data de 01 octombrie 1974 erau 33 de raioane, 706 soviete sătești, 12 orașe de subordine raională și 33 de „așezări de tip orășenesc”.

- În anul 1981 erau 39 de raioane, 771 soviete sătești, 9 orașe de subordonare republicană, 21 orașe de subordine raională și 45 de „așezări de tip orășenesc”.

- În anul 1986, erau 40 de raioane și 817 soviete sătești. Ulterior, numărul raioanelor rămâne constant – 40, în schimb numărul sovietelor sătești a fost în permanentă creștere: 1987 – 827, 1988 – 831, 1989 – 829, 1990 – 854, 1991 – 881.

Sursa: Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. București: Editura Academiei Române; Brăila: Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I”, 2017, p. 335-336.

Anexa 4

Numărul de colectivități locale pe raioane conform Legii nr. 306-XIII din 07.12.94 (abrogată)

Nr.	Raioane	Colectivități locale	Nr.	Raioane	Colectivități locale
1.	Anenii Noi	28	21.	Ialoveni	22
2.	Basarabeasca	8	22.	Leova	24
3.	Briceni	28	23.	Nisporeni	28
4.	Cahul	25	24.	Ocnița	22
5.	Camenca	27	25.	Orhei	35
6.	Cantemir	30	26.	Rezina	27
7.	Căinari	18	27.	Rîbnița	23
8.	Călărași	28	28.	Rîșcani	29
9.	Căușeni	18	29.	Sîngerei	25
10.	Cimișlia	23	30.	Slobozia	16
11.	Criuleni	27	31.	Soroca	30
12.	Dondușeni	29	32.	Strășeni	25
13.	Drochia	24	33.	Șoldănești	23
14.	Dubăsari	21	34.	Ştefan Vodă	24
15.	Edineț	29	35.	Taraclia	16
16.	Fălești	30	36.	Telenești	32
17.	Florești	29	37.	Ungheni	33
18.	Glodeni	19	38.	Vulcănești	12
19.	Grigoriopol	16	39.	UTA Găgăuzia *	26
20.	Hâncești	37		Total	966

*Anexa nr. 4 a Legii „Unitatea teritorială autonomă cu statut special Găgăuzia (Gagauz Yeri)” a fost introdusă prin Legea nr. 563 din 22.07.95.

Nr.	Municipii	Colectivități locale
1.	Chișinău	14
2.	Bălți	2
3.	Bender	3
4.	Tiraspol	4

Sursa: Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 306-XIII din 07.12.94. Publicată în: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.3-4/40 din 14.01.1995.

Anexa 5

**Numărul de colectivități locale pe județ
conform Legii nr. 191-XIV din 12.11.98 (abrogată)**

	Județ	Colectivități locale
1.	Bălți	82
2.	Cahul	44
3.	Chișinău	91
4.	Edineț	76
5.	Lăpușna	63
6.	Orhei	73
7.	Soroca	62
8.	Taraclia	10
9.	Tighina	48
10.	Ungheni	56
11.	Mun. Chișinău	18
12.	UTA Găgăuzia	26

Sursa: Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 191-XIV din 12.11.98. Publicată în Monitorul Oficial nr.116-118/705 din 30.12.1998.

Anexa 6

Veniturile municipiilor și raioanelor cu pondere mare în bugetului public național (primul trimestru al anului 2018)

Nr.	Raionul/municipiu/UTA	Încasări la BPN (lei)	În % din totalul încasărilor
1	Municipiu Chișinău	5 978 842 mii	66,78
2	Municipiu Bălți	457 808,9 mii	5,11
3	UTA Găgăuzia	214455,6 mii	2,4
4	Raionul Cahul	150 440,2 mii	1,68
5	Raionul Orhei	144 927,6 mii	1,62
6	Raionul Ialoveni	146 278,8 mii	1,63
7	Raionul Ungheni	127 671,9 mii	1,43
8	Raionul Anenii Noi	114 595,2 mii	1,28
9	Raionul Comrat	112 308,2 mii	1,25
10	Raionul Edineț	108 492,8 mii	1,21
11	Raionul Hîncești	101 555,6 mii	1,13

Sursa: Datele trimestriale privind încasările în Bugetul Public Național (BPN) în profil regional prezentate de Serviciul Fiscal de Stat la 04.04.2018. <http://www.fisc.md/article.aspx?id=8981> (accesat la 07.04.2018)

Anexa 7

Numărul de colectivități locale pe raioane conform Legii nr. 764-XV din 27.12.2001

	Raioane	Colectivități locale		Raioane	Colectivități locale
1.	Anenii Noi	26	20.	Nisporeni	23
2.	Basarabeasca	7	21.	Ocnița	21
3.	Briceni	28	22.	Orhei	38
4.	Cahul	37	23.	Rezina	25
5.	Cantemir	27	24.	Rîșcani	28
6.	Călărași	28	25.	Sîngerei	26
7.	Căușeni	30	26.	Soroca	35
8.	Cimișlia	23	27.	Strășeni	27
9.	Criuleni	25	28.	Șoldănești	23
10.	Dondușeni	22	29.	Ștefan Vodă	23
11.	Drochia	28	30.	Taraclia	15
12.	Dubăsari	11	31.	Telenești	31
13.	Edineț	32	32.	Ungheni	33
14.	Fălești	33	33.	UTA Găgăuzia	25
15.	Florești	40		Municipii	
16.	Glodeni	19	1.	Chișinău	19
17.	Hîncești	39	2.	Bălți	3
18.	Ialoveni	25	3.	Comrat	1
19.	Leova	25	Total	901	

Sursa: Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001.
Publicată în: Monitorul Oficial, nr.16/53 din 29.01.2002.

Anexa 8

Nomenclatorul unităților teritoriale de statistică al Republicii Moldova (Aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 570 din 19 iulie 2017)

Nivelul	Codul	„Unitățile administrativ-teritoriale” în componența regiunilor
Nivelul 1	MD 1	Republica Moldova
Nivelul 2	MD 11	Partea de Vest (partea dreaptă a Nistrului)
Nivelul 3	MD 111	Regiunea Nord
		Municipiul Bălți
		Raioanele: Briceni, Dondușeni, Drochia, Edineț, Fălești, Florești, Glodeni, Ocnița, Rîșcani, Sîngerei, Soroca.

Nivelul	Codul	„Unitățile administrativ-teritoriale” în componența regiunilor
Nivelul 3	MD 112	Regiunea Centru Raioanele: Anenii Noi, Călărași, Criuleni, Dubăsari, Hîncești, Ialoveni, Nisporeni, Orhei, Rezina, Strășeni, Șoldănești, Telenești, Ungheni.
Nivelul 3	MD 113	Regiunea Sud Raioanele: Basarabeasca, Cahul, Cantemir, Căușeni, Cimișlia, Leova, Ștefan Vodă, Taraclia.
Nivelul 3	MD 114	Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia
Nivelul 3	MD 115	Municipiul Chișinău
Nivelul 2	MD 12	Partea de Est (partea stângă a Nistrului)
Nivelul 3	MD 120	Unitățile administrativ-teritoriale din stînga Nistrului Municipiul Bender

Sursa: Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Nomenclatorului unităților teritoriale de statistică al Republicii Moldova nr. 570 din 19.07.2017. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 253-264/663 din 21.07.2017.

Anexa 9

Numărul mediu al populației colectivităților locale (pe raioane)*

Raionul	Colectivități locale	Populația la recensământul din 2014	În medie, la o colectivitate locală	Media, fără reședința raionului
Anenii Noi	26	78 996	3038	2725
Basarabeasca	7	23 012	3287	2424
Briceni	28	70 029	2501	2323
Cahul	37	105 324	2846	2092
Cantemir	27	52 115	1930	1873
Călărași	28	64 401	2300	1985
Căușeni **	27	81 185	3006	2509
Cimișlia	23	49 299	2143	1696
Criuleni	25	70 648	2826	2664
Dondușeni	22	37 856	1721	1465
Drochia	28	74 443	2658	2270
Dubăsari***	10	29 271	3252	3252
Edineț	32	71 849	2245	1817
Fălești	33	78 258	2371	2068
Florești	40	76 457	1911	1653
Glodeni	19	51 306	2700	2368
Hîncești	39	103 784	2661	2402
Ialoveni	25	93 154	3726	3360
Leova	25	44 702	1788	1552
Nisporeni	23	53 154	2311	1959
Ocnița	21	47 425	2258	2009

Raionul	Colectivități locale	Populația la recensământul din 2014	În medie, la o colectivitate locală	Media, fără reședința raionului
Orhei	38	101 502	2671	2174
Râșcani	28	59 226	2115	1851
Rezina	25	42 486	1699	1311
Sângerei	26	79 814	3069	2694
Soroca	35	77 656	2218	1631
Strășeni	27	82 675	3062	2473
Șoldănești	23	36 743	1597	1403
Ştefan Vodă	23	62 072	2698	2500
Taraclia	15	37 357	2490	2281
Telenesti	31	61 144	1972	1797
Ungheni	33	101 064	3062	2196
Medie total	26,7	65 575	2 476	2 149

* După rezultatele Recensământului Populației și al Locuințelor 2014.

** fără comunele Chițcani, Cremenciug și Gâsca.

*** fără comuna Corjova

Sursa: <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=30&id=5582> (accesat la 03.05.2017).

Anexa 10

Suprafața raioanelor Republicii Moldova (fără Transnistria și Găgăuzia)

Loc	Raion	Suprafața, km ²	Loc	Raion	Suprafața, km ²
1	Cahul	1545,28	17	Telenești	848,62
2	Hîncești	1475,13	18	Briceni	814,44
3	Orhei	1228,31	19	Ialoveni	783,49
4	Căușeni	1185,16	20	Leova	764,73
5	Florești	1108,19	21	Glodeni	754,18
6	Ungheni	1082,62	22	Călărași	753,55
7	Fălești	1072,60	23	Strășeni	729,12
8	Soroca	1042,99	24	Criuleni	687,95
9	Sângerei	1033,71	25	Taraclia	673,69
10	Drochia	999,91	26	Dondușeni	644,12
11	Ştefan Vodă	998,38	27	Nisporeni	629,02
12	Râșcani	936,03	28	Rezina	621,79
13	Edineț	932,92	29	Șoldănești	598,37
14	Cimișlia	923,70	30	Ocnița	597,47
15	Anenii Noi	887,62	31	Dubăsari	309,22
16	Cantemir	867,86	32	Basarabeasca	294,54

Sursa: Populația Republicii Moldova pe vîrstă și sexe, în profil teritorial la 1 ianuarie 2010. Chișinău: BNS, 2010, p. 12.

Anexa 11

Primele zece raioane/județe din Republica Moldova și România după suprafață

Republica Moldova		Loc	România	
Raion	Suprafață, km ²		Județ	Suprafață, km ²
Cahul	1.545,28	1	Timiș	8.697
Hîncești	1.475,13	2	Suceava	8.553
Orhei	1.228,31	3	Caraș-Severin	8.520
Căușeni	1.185,16	4	Tulcea	8.499
Florești	1.108,19	5	Arad	7.754
Ungheni	1.082,62	6	Bihor	7.544
Fălești	1.072,60	7	Dolj	7.414
Soroca	1.042,99	8	Constanța	7.071
Sângerei	1.033,71	9	Hunedoara	7.063
Drochia	999,91	10	Argeș	6.826

Sursa: <http://media.imopedia.ro/stiri-imobiliare/top-10-cele-mai-mari-judete-din-romania-21871.html> (accesat la 06.10.2016); Populația Republicii Moldova pe vîrste și sexe, în profil teritorial la 1 ianuarie 2010. Chișinău: BNS, 2010, p. 12.

Anexa 12

**Dotarea locuințelor cu comodități
(anul 2015)**

Comodități	Media (%)	Urban (%)	Rural (%)
Apeduct rețea publică	64,0	90,0	43,2
Apă caldă	48,6	75,7	26,9
Apă caldă sistem public	10,0	22,6	-
Apă caldă sistem propriu	38,6	53,1	26,9
Încălzire centrală	18,9	41,8	0,6
Sistem termic propriu de încălzire	14,7	27,6	4,5
Alt tip de încălzire (sobă, cămin, etc.)	66,3	30,5	95,0
Gaze din rețea	59,0	85,4	37,8
Grup sanitar în interiorul locuinței	41,1	77,2	12,2
Sistem de canalizare	63,9	91,3	41,9
Sistem de canalizare public	33,0	72,1	1,7
Sistem de canalizare propriu	30,8	19,2	40,2
Baie sau duș	53,3	82,8	29,6

Sursa: http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/30%20Statistica%20sociala/30%20 Statistica%20sociala _04%20NIV__NIV040/NIV041300.px/?rxid=8ebd14c1-7adf-494b-9840-9cb85498f247 (accesat la 25.10.2016)

Anexa 13

Încrederea populației față de autoritățile locale (Primărie) potrivit BOP (2003-2017)

Perioada	%	Perioada	%	Perioada	%
Noi., 2003	52	Oct., 2008	50	Apr., 2013	43
Mai, 2004	47	Mar., 2009	47	Noi., 2013	47
Noi., 2004	54	Iul., 2009	44	Apr., 2014	54
Feb., 2005	55	Noi., 2009	56	Noi., 2014	55
Dec., 2005	43	Mai, 2010	51	Mar., 2015	43
Apr., 2006	42	Noi., 2010	48	Noi., 2015	52
Noi., 2006	50	Mai, 2011	47	Apr., 2016	47
Mai, 2007	47	Noi., 2011	51	Oct., 2016	38
Noi., 2007	50	Mai, 2012	58	Apr., 2017	42
Apr., 2008	44	Noi., 2012	47	Noi., 2017	40,5

Sursa: http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP_10.2016_anexe.pdf (accesat la 21.10.2016). BOP, aprilie 2017. <http://ipp.md/old/lib.php?l=ro&idc=156&year=2017> (accesat la 11.08.2017); <http://ipp.md/wp-content/uploads/2017/12/Rezultate-sondaj.-Partea-I.pdf> (accesat la 16.04.2018).

Anexa 14

Rata participării la alegerile parlamentare și locale (în %)

	Scrutin	Rata de participare
I	Alegerile parlamentare anticipate din 27 februarie 1994	79,31
II	Alegerile locale din 16 aprilie 1995	60,02
III	Alegerile parlamentare din 22 martie 1998	69,12
IV	Alegerile locale generale din 23 mai 1999	61,28
V	Alegerile parlamentare anticipate din 25 februarie 2001	67,52
VI	Alegerile locale generale din 25 mai 2003	58,58
VII	Alegerile parlamentare din 6 martie 2005	64,84
VIII	Alegerile locale generale din 3 iunie 2007	52,25
IX	Alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009	57,54
X	Alegerile parlamentare din 29 iulie 2009	58,5
XI	Alegerile parlamentare anticipate din 28 noiembrie 2010	63,37
XII	Alegerile locale generale din 5 iunie 2011	54,59
XIII	Alegerile parlamentare din 30 noiembrie 2014	55,6
XIV	Alegerile locale generale din 14 iunie 2015	49,02
XV	Alegerile parlamentare din 24 februarie 2019	49,22

Sursa: <http://www.cec.md>, <http://www.e-democracy.md>

Anexa 15

Atitudinea populației referitor la extinderea drepturilor administrației locale ca soluție a îmbunătății situației social-economice din Republica Moldova (în %)

2002	noiembrie	7	2010	mai	5
2003	mai	7	2011	nouiembrie	6
	nouiembrie	6		mai	9
2004	mai	5		nouiembrie	7
	nouiembrie	5		mai	6
2005	februarie	9		nouiembrie	8
	decembrie	8		aprilie	5
2006	aprilie	7		nouiembrie	6
	nouiembrie	8		aprilie	7
2007	mai	7		nouiembrie	6
	nouiembrie	7		martie	4
2008	aprilie	8		nouiembrie	4
	octombrie	9		aprilie	5
2009	martie	6		octombrie	4
	nouiembrie	7		aprilie	6

Sursa: http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP_10.2016_anexe.pdf (accesat la 24.10.2016).

Anexa 16

Gradul de satisfacție al populației față de curățenia și îngrijirea localității lor potrivit BOP (2003-2017)

Perioada	%	Perioada	%	Perioada	%
Noi., 2003	29	Oct., 2008	23	Apr., 2013	22
Mai, 2004	32	Mar., 2009	25	Noi., 2013	41
Noi., 2004	32	Iul., 2009	31	Apr., 2014	40
Feb., 2005	29	Noi., 2009	37	Noi., 2014	38
Dec., 2005	25	Mai, 2010	34	Mar., 2015	35
Apr., 2006	25	Noi., 2010	31	Noi., 2015	31
Noi., 2006	36	Mai, 2011	36	Apr., 2016	37
Mai, 2007	42	Noi., 2011	36	Oct., 2016	31
Noi., 2007	31	Mai, 2012	49	Apr., 2017	30
Apr., 2008	24	Noi., 2012	38	Noi., 2017	35

Sursa: http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP_10.2016_anexe.pdf (accesat la 24.10.2016); <http://bop.ipp.md/ro/result/table#> (accesat la 23.08.2017); <http://ipp.md/wp-content/uploads/2017/12/Rezultate-sondaj-.Partea-I.pdf> (accesat la 16.04.2018).

Anexa 17

Transferuri de mijloace bănești din străinătate efectuate în favoarea persoanelor fizice (milioane USD)

Anul	Suma
1999	89,62
2000	152,94
2001	211,99
2002	254,12
2003	317,29
2004	422,41
2005	683,25
2006	854,55
2007	1.218,23
2008	1.660,09
2009	1.182,02
2010	1.244,14
2011	1.443,47
2012	1.494,23
2013	1.608,98
2014	1.612,96
2015	1.129,36
2016	1.079,39
2017	1.199,97
2018	1.266,84

Sursa: <http://bnm.md/bdi/pages/reports/dbp/DBP4.xhtml> (accesat la 05.02.2019).

Anexa 18

Cetățenii Republicii Moldova plecați peste hotare la loc permanent de trai (situația la 01.07.2017)

Destinația plecării	Număr	Destinația plecării	Număr
FEDERAȚIA RUSĂ	34 059	IORDANIA	7
UCRAINA	27 065	TADJIKISTAN	6
STATELE UNITE	16 077	ARGENTINA	5
GERMANIA	12 864	LIBAN	5
ISRAEL	7 454	NOUA ZEELANDĂ	5
BELARUS	2 424	SERBIA	5
CANADA	597	AFRICA DE SUD	4
REPUBLICA CEHĂ	450	BOSNIA ȘI HERZEGOVINA	4

Destinația plecării	Număr	Destinația plecării	Număr
AUSTRIA	371	BRAZILIA	4
KAZAHSTAN	315	LUXEMBURG	4
ITALIA	295	MAURITANIA	4
ROMÂNIA	197	MAURITIUS	4
BULGARIA	194	NIGERIA	4
TURCIA	160	CIPRU	3
OLANDA	113	SUDAN	3
LITUANIA	97	TURKMENISTAN	3
NORVEGIA	89	YEMEN	3
SLOVENIA	70	CUBA	2
ELVETIA	62	GHANA	2
POLONIA	57	IRLANDA	2
AUSTRALIA	54	MALI	2
LETONIA	54	REPUBLICA COREEA	2
DANEMARCA	52	REPUBLICA DOMINICANĂ	2
ESTONIA	51	VIETNAM	2
SPANIA	37	BOLIVIA	1
UZBEKISTAN	35	CAPUL VERDE	1
FINLANDA	30	COASTA DE FILDEŞ	1
FRANȚA	30	CONGO	1
GRECIA	28	EMIRATELE ARABE UNITE	1
M. BRITANIE ȘI IRLANDA DE NORD	27	HONG KONG	1
UNGARIA	25	IRAK	1
ARMENIA	24	ISLANDA	1
GEORGIA	24	JAMAHIRIYA ARABĂ LIBIANĂ	1
AZERBAIDJAN	21	KENYA	1
BELGIA	18	MEXIC	1
SUEDIA	14	NICARAGUA	1
REPUBLICA ARABĂ SIRIANĂ	10	PAKISTAN	1
IUGOSLAVIA	9	R.D.P. COREEA	1
JAPONIA	9	RWANDA	1
KIRGHIZSTAN	9	SAINT PIERRE ȘI MIQUELON	1
PORTUGALIA	9	SLOVACIA	1
CEHOSLOVACIA	7	TUVALU	1
CROAȚIA	7	TOTAL	103 699

Sursa: <http://www.registru.md/date-statistice/referitor-la-cetatenii-rm-plecati-peste-hotare-la-loc-permanent-de-trai> (accesat la 07.04.2018)

Anexa 19**Persoanele fizice cu loc de trai în Republica Moldova în profil administrativ-teritorial (situația la 01.07.2017)**

Municipiul / raionul	Persoanele cu înregistrare la domiciliu	Persoanele minore	Persoanele cu domiciliul declarat	Persoanele care se află în proces de migrație internă	Total
Mun. CHIȘINĂU	632 165	39 451	112 159	32 896	816 671
Mun. BĂLȚI	107 025	8 624	18 166	7 752	141 567
ANENII NOI	72 362	8 368	8 598	637	89 965
BASARABEASCA	25 783	2 385	2 402	216	30 786
BRICENI	66 404	5 423	5 125	286	77 238
CAHUL	101 725	12 589	12 991	1 277	128 582
CĂLĂRAȘI	64 485	9 066	6 966	785	81 302
CANTEMIR	51 616	8 048	5 751	147	65 562
CĂUȘENI	83 065	11 181	8 910	578	103 734
CİMİŞLIA	52 280	5 957	6 022	310	64 569
CRIULENI	61 940	9 132	6 866	305	78 243
DONDUȘENI	35 882	4 039	2 540	197	42 658
DROCHIA	73 263	8 078	6 733	501	88 575
DUBĂSARI	29 186	3 981	3 304	160	36 631
EDINET	67 349	7 673	6 328	480	81 830
FĂLEȘTI	75 037	11 012	7 073	546	93 668
FLOREȘTI	74 423	10 140	6 586	399	91 548
GLODENI	49 541	6 719	4 222	280	60 762
HÎNCEȘTI	103 123	14 749	11 954	509	130 335
IALOVENI	87 045	11 377	11 877	669	110 968
LEOVA	44 680	6 362	4 883	414	56 339
NISPORENI	55 461	8 079	6 508	186	70 234
OCNIȚA	45 938	3 259	2 481	837	52 515
ORHEI	103 504	13 801	11 823	1 681	130 809
REZINA	40 486	6 195	3 496	302	50 479
RÎȘCANI	55 736	6 974	5 198	214	68 122
SÎNGEREI	73 796	11 509	7 243	343	92 891
ȘOLDĂNEȘTI	34 995	5 883	2 398	154	43 430
SOROCA	83 463	9 346	6 424	619	99 852
ȘTEFAN VODĂ	63 130	7 777	4 019	270	75 196
STRĂȘENI	79 593	10 884	10 055	748	101 280
TARACLIA	36 130	3 805	4 038	320	44 293
TELENEȘTI	59 134	9 108	5 146	207	73 595
UNGHENI	94 171	14 640	10 560	1 912	121 283
UTA GĂGĂUZIA	136 657	14 148	19 745	1 815	172 365
Terit. din st. Nistrului și m. Bender	249 875	18 787	29 213	4 977	302 852
TOTAL	3 170 448	348 549	387 803	63 929	3 970 729

Sursa: <http://www.registru.md/date-statistice/in-profil-administrativ-teritorial> (accesat la 07.04.2018)

Anexa 20**Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică**

Raion	Indicele demografic	Indicele sănătății	Indicele social	Indicele ocupațional	IITSD	Rating
Chișinău	67.5	67.5	88.4	57.2	70.2	1
Bălți	61.2	60.2	79.0	42.0	60.6	2
Dubăsari	66.7	59.2	77.2	31.5	58.7	3
Ialoveni	66.4	62.3	59.5	38.4	56.6	4
Cahul	55.5	69.8	63.1	37.5	56.5	5
Anenii Noi	59.4	58.2	64.8	37.6	55.0	6
Ungheni	62.1	58.8	62.6	36.4	54.9	7
Orhei	57.4	65.2	61.8	35.1	54.9	8
Criuleni	61.5	56.3	60.1	39.7	54.4	9
Soroca	55.0	57.0	63.9	37.1	53.3	10
UTAG	58.1	57.1	61.3	36.1	53.1	11
Strășeni	62.9	52.5	61.7	35.3	53.1	12
Nisporeni	52.1	72.6	53.3	32.6	52.6	13
Rezina	54.0	57.1	64.1	33.4	52.1	14
Fălești	57.3	55.6	62.8	32.5	52.1	15
Cimișlia	42.4	66.7	57.5	40.4	51.8	16
Leova	54.2	61.1	55.0	35.3	51.4	17
Drochia	42.6	62.5	69.3	30.6	51.2	18
Basarabeasca	51.0	53.1	61.9	36.6	50.6	19
Glodeni	44.3	62.1	63.0	32.0	50.4	20
Ștefan-Vodă	51.3	57.3	56.5	35.7	50.2	21
Căușeni	46.7	59.2	58.4	34.6	49.7	22
Sângerei	57.7	49.8	58.4	32.7	49.6	23
Briceni	37.4	64.2	62.0	34.4	49.5	24
Hâncești	49.9	64.7	53.7	29.5	49.4	25
Edineț	43.3	55.9	64.9	32.5	49.1	26
Râșcani	44.8	53.5	63.9	32.8	48.8	27
Telenești	55.1	53.8	50.2	34.7	48.4	28
Taraclia	40.2	59.1	58.9	35.3	48.4	29
Călărași	47.2	54.3	56.2	34.4	48.0	30
Florești	44.5	48.1	65.2	30.4	47.0	31
Ocnița	30.5	63.1	64.4	28.2	46.5	32
Cantemir	54.6	46.1	52.3	32.6	46.4	33
Dondușeni	32.7	55.0	65.3	29.1	45.5	34
Șoldănești	46.8	45.4	49.5	36.6	44.6	35

Sursa: Gagauz O., Pahomii Ir. Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică (martie-aprilie, 2016).
http://cccd.ucoz.com/_ld/0/48_Policy-Paper-II.pdf (accesat la 01.10.2016).

Anexa 21**Populația stabilă la 1 ianuarie 2016 în profil teritorial**

N.r.	Raioane	Populație (mii persoane)	% din numărul total
1	Total Republica Moldova	3 553,1	100
2	Municipiul Chișinău	814,1	22,91
3	Municipiul Bălți	150,7	4,24
4	Anenii Noi	83,4	2,35
5	Basarabeasca	28,5	0,80
6	Briceni	72,9	2,05
7	Cahul	124,6	3,51
8	Cantemir	62,0	1,74
9	Călărași	77,8	2,19
10	Caușeni	90,5	2,55
11	Cimișlia	60,1	1,69
12	Criuleni	73,6	2,07
13	Dondușeni	42,9	1,21
14	Drochia	87,4	2,46
15	Dubăsari	35,3	0,99
16	Edineț	80,7	2,27
17	Fălești	91,5	2,58
18	Florești	87,6	2,47
19	Glodeni	59,6	1,68
20	Hâncești	120,2	3,38
21	Ialoveni	101,3	2,85
22	Leova	52,8	1,49
23	Nisporeni	65,6	1,85
24	Ocnița	54,0	1,52
25	Orhei	125,0	3,52
26	Rezina	50,8	1,43
27	Râșcani	67,9	1,91
28	Sângerei	92,2	2,59
29	Soroca	100,1	2,82
30	Strășeni	92,3	2,60
31	Șoldănești	41,9	1,18
32	Ștefan Vodă	70,4	1,98
33	Taraclia	43,6	1,23
34	Telenești	72,6	2,04
35	Ungheni	117,3	3,30
36	U.T.A. Găgăuzia	161,9	4,56

Sursa: <http://statbank.statistica.md/pxweb/sq/1b3169ca-9da0-48c8-a472-b880ac8097db>
 (accesat la 29.09.2016)

Anexa 22

Populația regiunilor de dezvoltare Nord-Est și Sud-Est (România)
la 1 ianuarie 2016

Regiune/județ	Populație
Nord-Est	3.922.407
Bacău	746.566
Botoșani	455.973
Iași	919.049
Neamț	577.359
Suceava	743.645
Vaslui	479.815

Regiune/județ	Populație
Sud-Est	2.871.862
Brăila	356.196
Buzău	478.811
Constanța	769.768
Galați	631.669
Tulcea	244.249
Vrancea	391.169

Sursa: Populația României pe localități la 1 ianuarie 2016. București: INS, 2016, p.25.

Anexa 23

**Alegerile primarului în unele localități cu un număr redus al populației
în alegerile locale generale din 5 iunie 2011 și 14 iunie 2015**

Localitatea	Alegerile locale generale din 5 iunie 2011			Alegerile locale generale din 14 iunie 2015		
	Voturi acumulate	Voturi valabil exprimate	Incluși în liste	Voturi acumulate	Voturi valabil exprimate	Incluși în liste
Otac, raionul Rezina	161	297	486	174	329	478
Cogâlniceni, raionul Rezina	135	294	445	167	320	452
Marianca de Jos, raionul Ștefan Vodă	113	289	455	151	299	446
Alava, raionul Ștefan Vodă	107	236	350	132	251	376
Iujnoe, raionul Cahul	303	303	568	182	327	568
Lopătica, raionul Cahul	240	355	515	148	288	531
Salcia, raionul Taraclia	79	163	240	81	151	289
Ochiul Roș, raionul Anenii Noi	166	189	344	89	174	347
Carbalia, UTA Găgăuzia	159	273	382	152	249	412

Localitatea	Alegările locale generale din 5 iunie 2011			Alegările locale generale din 14 iunie 2015		
	Voturi acumulate	Voturi valabil exprimate	Incluși în liste	Voturi acumulate	Voturi valabil exprimate	Incluși în liste
Bogzești, raionul Telenești	277	348	468	269	313	526
Romanovca, raionul Leova	143	212	408	123	243	437
Șumna, raionul Râșcani	125	307	418	157	271	409
Antoneuca, raionul Drochia	102	264	327	129	241	342

Sursa: Alegările locale generale din 5 iunie 2011 din Republica Moldova. <http://www.voteaza.md/r/tp/> (accesat la 14.04.2018); Alegările locale generale din 14 iunie 2015 din Republica Moldova. <http://www.voteaza.md/r/> (accesat la 14.04.2018).

Anexa 24

Coeficientul îmbătrânirii populației (CIP) *

Nr.	Raioane	CIP
	Media pe țară	16,7
2	M. Chisinau	15,3
3	Mun. Bălți	17,2
4	Briceni	21,7
5	Dondușeni	24,3
6	Drochia	23,0
7	Edineț	22,5
8	Fălești	18,0
9	Florești	19,3
10	Glodeni	19,7
11	Ocnița	21,3
12	Râșcani	21,5
13	Sângerei	16,7
14	Soroca	18,6
15	Anenii Noi	15,9
16	Călărași	16,8
17	Criuleni	14,2
18	Dubăsari	16,5

Nr.	Raioane	CIP
19	Hâncești	15,4
20	Ialoveni	13,2
21	Nisporeni	14,9
22	Orhei	15,6
23	Rezina	16,3
24	Strășeni	15,0
25	Șoldănești	16,9
26	Telenești	15,2
27	Ungheni	15,1
28	Basarabeasca	16,0
29	Cahul	15,3
30	Cantemir	13,9
31	Căușeni	16,4
32	Cimișlia	16,9
33	Leova	14,7
34	Ștefan Vodă	16,6
35	Taraclia	18,2
36	Găgăuzia	16,1

* Datele de la începutul anului 2016

Sursa: http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/20%20Populatia%20si%20procesele%20demografice/20%20Populatia%20si%20procesele%20demografice__POP010/POP011700reg.px/table/ta bleViewLayout1/?rxid=2345d98a-890b-4459-bb1f-9b565f99b3b9 (accesat la 01.1

Anexa 25

Evoluția numărului colectivităților locale în statele europene
 (anii '50-'90 ai sec. XX)

Statul	1950	1992	Rata de descreștere
Bulgaria	2178	255	88.3
Suedia	2281	286	87.5
Danemarca	1387	275	80.2
Belgia	2669	589	77.9
Marea Britanie	2028	484	76.1
Cehia	11051	6196	43.9
Austria	3999	2301	42.5
Norvegia	744	439	41.0
Olanda	1015	647	36.3
Finlanda	547	460	15.9
Iclanda	229	197	14.0
Spania	9214	8082	12.3
Luxembourg	127	118	7.1
Franta	38814	36763	5.3
Elveția	3097	3021	2.5
Grecia	5959	5922	0.6
Portugalia	303	305	-0.7
Italia	7781	8100	-4.1

Sursa: The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Local and regional authorities in Europe, No. 56. Strasbourg: Council of Europe Press, 1995, p.16.

Anexa 26

Colectivitățile locale din Republica Moldova după numărul de locuitori *

Număr locuitori	Număr colectivități locale	Număr locuitori	Număr colectivități locale
> 500	10	5501 - 6000	11
501 - 1000	133	6001 - 6500	6
1001 - 1500	175	6501 - 7000	4
1501 - 2000	169	7001 - 7500	10
2001 - 2500	107	7501 - 8000	1
2500 - 3000	86	8001 - 8500	3
3001 - 3500	62	8501 - 9000	2

3501 - 4000	27	9001 - 9500	2
4001 - 4500	28	9501 - 10000	1
4501 - 5000	13	10001- 20000	24
5001 - 5500	16	20000 >	7
Total > 5500	826	Total 5501 >	71

* Nu au fost incluse comunele Chițcani, Cremenciug și Gâșca din raionul Căușeni, comuna Corjova din raionul Dubăsari în care recensământul nu a fost efectuat. Iar comuna Molovata Nouă din raionul Dubăsari nu include și datele privind numărul locuitorilor satului Roghi unde recensământul, de asemenea, nu a fost efectuat.

Sursa: Rezultatele Recensământului Populației și al Locuințelor 2014. <http://www.statistica.md/pageview.php?l=ro&idc=479> (accesat la 07.05.17).

Anexa 27

Argumente pro și contra consolidării colectivităților locale

Pro	Contra
I. Argumente asociate democrației	
- o mai bună reprezentare a diferitelor grupuri minoritare, - o mai bună accesibilitate la administrația publică locală, - candidați mai competenți pentru funcțiile alese.	- încălcarea principiilor autonomiei locale, - responsabilitatea slabă a politicienilor, - mai multă birocrație, - participarea mai slabă și controlul efectiv asupra deciziilor politice, - reducerea totală a participării non-electorale, - accesibilitatea redusă a administrației locale, - slăbește relația interumană, - posibile conflicte între diferitele componente ale colectivității locale.
II. Argumente economice	
- economii de scară la furnizarea serviciilor publice, - o mai bună specializare și birocrație profesionistă, - costuri mai mici ale externalizării serviciilor, - reducerea aparatului administrativ, mai multe oportunități financiare și de angajare pentru locuitori, - suficiente resurse umane, economice și politice, - proiecte de dezvoltare mai ambițioase, - o infrastructură tehnică mai bună.	- mai multe cheltuieli administrative, - coordonarea anevoieasă a aparatului administrativ, - aprofundarea decalajului dintre politicile publice implementate și preferințele individuale ale cetățenilor, - reducerea competiției între administrațiile locale pentru resursele financiare, - corupția.

Sursa: Matejova L. Consolidation of Small Municipalities as a Solution of Territorial Fragmentation in the Czech Republic. In: Current Trends in Public Sector Research. Proceedings of the 18th International Conference, Šla panice, 16–17 January 2014. Brno: Masaryk University, 2014, p.173.

Lista abrevierilor

AEBR	-	Asociația Europeană a Regiunilor Frontaliere
AMN	-	Alianța „Moldova Noastră”
APC	-	Administrația publică centrală
APL	-	Administrația publică locală
BBC	-	British Broadcasting Corporation
BNS	-	Biroul Național de Statistică
BRCT	-	Biroul Regional de Cooperare Transfrontalieră
BOP	-	Barometrul opiniei publice
CALM	-	Congresul Autorităților Locale din Moldova
CPLRE	-	Congresului Puterilor Locale și Regionale al Consiliului European
CDRM	-	Comitetul director pentru problemele regionale și municipale
CSI	-	Comunitatea Statelor Independente
ECE	-	Europa Centrală și de Est
EEIP	-	Echipa de evaluare <i>inter pares</i> a procesului de descentralizare
IDAM	-	Indicele de Deprivare a Ariilor Mici
IITSD	-	Indicele Integral Teritorial de Securitate Demografică
MAEIE	-	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene
OTPL	-	Organizarea teritorială a puterii locale
PCRM	-	Partidul Comuniștilor din Republica Moldova
PCUS	-	Partidul Comunist al Uniunii Sovietice
PDAM	-	Partidul Democrat Agrar din Moldova

PDM	–	Partidul Democrat din Moldova
PIB	–	Produsul Intern Brut
PL	–	Partidul Liberal
PLDM	–	Partidul Liberal Democrat din Moldova
PMAN	–	Piața Marii Adunări Naționale
PNUD	–	Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
PSRM	–	Partidul Socialiștilor din Republica Moldova
RFG	–	República Federală Germania
RSSM	–	República Sovietică Socialistă Moldovenească
SND	–	Strategia Națională de Descentralizare
UE	–	Uniunea Europeană
URSS	–	Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste
USD	–	Unitatea monetara a Statelor Unite ale Americii
UV	–	Uniunea Vamală



ISBN: 978-606-37-0578-6